Regeringens proposition 1991/92:150

med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition)

Prop. 1991/92:150

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 15 april 1992 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Anne Wibble

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93 som lades fram i årets budgetproposition kompletteras med hänsyn till senare inträffade förändringar rörande såväl inkomst- som utgiftssidan av budgeten. I samband därmed redovisas en förnyad beräkning av budgetutfallet för innevarande budgetår. Beräkningarna visar att budgetunderskottet för budgetåret 1991/92 försämras med 19,9 miljarder kronor jämfört med vad som beräknades i årets budgetproposition. Alltså förutses nu ett underskott om 67,6 miljarder kronor.

För budgetåret 1992/93 beräknades i budgetpropositionen ett underskott på statsbudgeten om 70,8 miljarder kronor. De nya beräkningarna visar ett underskott på 101,8 miljarder kronor.

I propositionen redovisar regeringen i en reviderad finansplan sin bedömning av hur den ekonomiska politiken bör utformas. Ett antal åtgärder för att främja sysselsättningen föreslås. Inom skatteområdet föreslår regeringen att den högsta nivån i mervärdeskatten sänks från 25% till 22%. Vidare föreslås en ändrad energibeskattning och en ny utformning av schablonavdraget.

Slutligen föreslås omfattande förändringar inom det kommunalekonomiska området. Riktlinjer ges för den kommunala skattesatsen och för de statliga transfereringarna. Ett lagfäst kommunalt skattestopp föreslås för år 1993.

1 *Riksdagen 1991/92. 1 saml. Nr 150 Bil. 1*

Ett antal specialdestinerade statsbidrag bl.a. till skolan och barnomsorgen slopas. I stället föreslås att ett nytt generellt statsbidragssystem för kommunerna införs fr.o.m. år 1993. Skatteutjämningsavgifterna och avräkningsskatten tas bort. En reducerad skatteutjämningsavgift kvarstår övergångsvis för landstingen under år 1993. Systemet för hur staten betalar ut kommunalskattemedel till kommuner och landsting läggs om.

Som särskilda bilagor till propositionen har fogats bl.a. en reviderad nationalbudget för år 1992 med en prognos för den svenska ekonomin åren 1992-1993 och en långsiktig konsekvenskalkyl för budgetåren 1992/93-1996/97.

Årets kompletteringsproposition består av två delar, var och en i ett band. Den första delen innehåller regeringens syn på den ekonomiska politiken och förslag till slutregleringen av statsbudgeten för nästa budgetår. Där redovisas förslag av finanspolitisk natur som hör samman med budgetförslaget.

Den andra delen innehåller allmänna riktlinjer för den kommunala ekonomin under åren 1993 - 1995 och förslag till en omläggning av statsbidragssystemet för kommunerna.

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

Föredragande: statsråden Wibble, af Ugglas, B. Westerberg, Könberg, Odell, Unckel, Hörnlund, Olsson, Friggebo, Davidson, Johansson

---

Proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition, del I)

Statsrådet Wibble anför:

Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1991/92:100) förelagt riksdagen ett förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93. I de delar där förslaget innehöll endast beräknade anslagsbelopp har regeringens förslag därefter redovisats i särskilda propositioner.

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

I årets budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 8) angavs att den kommunalekonomiska kommittén (Fi 1990:04) nyligen hade avlämnat sitt betänkande (SOU 1991:98) Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans. Betänkandet innehåller bl.a. förslag om nytt generellt statsbidragssystem för kommunerna. Jag och övriga berörda statsråd återkommer senare denna dag till detta.

Statsrådet Wibble föredrar den reviderade finansplanen samt redogör för statsbudgetens utgifter och beräknade inkomster under nästa budgetår, m.m. Statsråden af Ugglas, B. Westerberg, Könberg, Odell, Unckel, Olsson, Hörnlund, Friggebo, Davidsson och Johansson föredrar de ifrågavarande förslagen inom utrikes-, social-, kommunikations-, utbildnings-, jordbruks-, arbetsmarknads-, kultur-, närings-, civil- samt

miljö- och naturresursdepartementens områden. Anförandena redovisas i underprotokollet för resp. departement.

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

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

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

Reviderad finansplan	Bilaga	I:1
Utrikesdepartementet	Bilaga	I:2
Socialdepartementet	Bilaga	I:3
Kommunikationsdepartementet	Bilaga	I:4
Finansdepartementet	Bilaga	I:5
Utbildningsdepartementet	Bilaga	I:6
Jordbruksdepartementet	Bilaga	I:7
Arbetsmarknadsdepartementet	Bilaga	I:8
Kulturdepartementet	Bilaga	I:9
Näringsdepartementet	Bilaga	I:10
Civildepartementet	Bilaga	I:11
Miljö- och naturresursdepartementet	Bilaga	I:12

gotab Stockholm 1992

Reviderad finansplan

Sammanfattning

Regeringen fullföljer den ekonomiska politik som framlades i den ekonomisk-politiska propositionen hösten 1991 och i finansplanen 1992. Målet för den ekonomiska politiken är att Sverige skall bli en ekonomiskt stark medlem i EG och att inflationen varaktigt skall hållas låg.

1 Regeringens strategi för den ekonomiska politiken

1990-talet erbjuder stora möjligheter. En rad underliggande förändringar i den ekonomiska utvecklingen tyder på att Sverige denna gång kommer att lyckas återställa utvecklingskraften i ekonomin. Förutsättningarna är goda att förvandla Sverige till ett land med god tillväxt, låg inflation, en dynamisk arbetsmarknad och lönsamma företag. Då kan också välfärden tryggas och utvecklas och ytterligare utrymme skapas för nödvändiga miljösatsningar.

Sedan en tid har Sverige halkat efter utvecklingen i viktiga konkurrentländer. Kombinationen av djupgående strukturella problem och en misslyckad stabiliseringspolitik förde vid 1980-talets slut in Sverige i den svåraste ekonomiska krisen sedan andra världskriget med en negativ tillväxt, snabbt stigande arbetslöshet, kraftigt sjunkande industriproduktion och betydande problem på de finansiella marknaderna.

Regeringens ekonomiska politik syftar till att bryta denna nedgång och återskapa förutsättningarna för en uthållig tillväxt i hela landet.

Detta kräver målmedvetenhet, systematik och långsiktighet. Svårigheterna kan bara övervinnas genom en långsiktig förändring av strukturen i svensk ekonomi. Det finns inga snabba klipp i den ekonomiska politiken. Den akuta krisen liksom den strukturella obalansen kan bara hävas genom ett systematiskt reformarbete som frigör enskilda människors kreativitet. Politiken skall fullföljas med konsekvens och uthållighet.

Internationaliseringen har varit och kommer för framtiden att vara själva förutsättningen för det svenska välståndet. Kraven på konkurrenskraft och beredskap för anpassning till förändringar i omvärlden följer av att vi deltar i den internationella arbetsfördelningen. Sedan 1870-talet har tillväxten i allt väsentligt varit exportledd. Detta har varit särskilt påtagligt under tiden efter det andra världskriget, dvs. under det moderna samhällets och välfärdsstatens uppbyggnad. Industraliseringen lyfte Sverige ur fattigdomen. På liknande sätt vill vi delta i den integrationsprocess som nu pågår i Europa för att nå möjligheter till ökad välfärd.

Den fasta växelkursen är en avgörande och definitiv norm för den ekonomiska politiken. Fixeringen av kronans kurs till ecun är en avgörande del av regeringens ekonomiska strategi.

Den fasta växelkursen ställer särskilda krav på långsiktighet och konsekvens. Strukturpolitiken har därmed en avgörande roll. Konjunkturpolitiken måste utformas så att den bidrar till — inte motverkar — de

strukturförändringar Sverige behöver. Nödvändiga stabiliseringspolitiska åtgärder måste inordnas i den långsiktiga strategin.

Svensk ekonomi genomgår sedan en tid en smärtsam desinflationsprocess. Det finns ingen anledning att tona ner de påfrestningar detta innebär för enskilda människor, företag, finansiella institutioner och offentlig sektor. Men Sverige måste genomgå desinflationsprocessen för att den ekonomiska stagnationen skall brytas och basen för den svenska välfärden stärkas. Denna ekonomiska politik är därmed en offensiv investering i framtiden.

För att kunna utnyttja internationaliseringens möjligheter måste svensk produktion vara konkurrenskraftig. Detta ställer krav på den ekonomiska politiken. Även utan EES-avtal och EG-medlemskap skulle internationaliseringen ställa krav, och troligen betydligt hårdare sådana. Sverige måste delta i den inre marknadens utveckling för att framgent vara en livskraftig industrination.

Svenska varor och tjänster måste kunna hävda sig i internationell konkurrens. Kostnaderna kan inte öka snabbare än produktiviteten utan att detta leder till inflation. Inflationsbekämpning är den centrala uppgiften. För att värna sysselsättning och välfärd krävs att inflationsbekämpningen överordnas andra ambitioner och krav.

Regeringens främsta uppgift är att hålla nere inflationen samt att göra det möjligt för Sverige att med ekonomisk styrka bli medlem i EG och i övrigt delta i den internationella ekonomiska integrationen. Strategin har tre inslag:

* Ökade förutsättningar för varaktig ekonomisk tillväxt i hela Sverige genom strategiska skattesänkningar, infrastrukturinvesteringar, satsning på forskning och utbildning och andra åtgärder som främjar investeringar och sysselsättning.
* Sanering av de offentliga finanserna för att säkra en låg inflation och låg ränta, bereda utrymme för näringslivets investeringar och uppfylla EG:s konvergensregler.
* Skärpt konkurrenstryck och förändringstryck i den svenska ekonomin. Det innebär samtidigt en valfrihetsrevolution för medborgarna.

Genom denna strategi skapas goda förutsättningar för att vinna kampen mot arbetslösheten och trygga en sådan ekonomisk utveckling att hela Sverige kan växa.

Regeringen lägger stor vikt vid en rättvis fördelning. Bara ekonomisk tillväxt gör det i längden möjligt att bedriva en effektiv fördelningspolitik. En sådan motverkar också kompensationstrycket i ekonomin.

Det största hotet mot alla fördelningspolitiska ambitioner är hög och långvarig arbetslöshet. Lika uppenbart är att en hög inflation skapar ökade inkomst- och förmögenhetsklyftor. Framgång i kampen mot strukturfelen i svensk ekonomi är därför av avgörande fördelningspolitisk betydelse.

Med utgångspunkt i att kampen mot arbetslösheten måste lyckas blir strukturreformerna särskilt viktiga. Ytterst är det fråga om att skapa

expansionsutrymme för de konkurrensutsatta sektorerna i svensk ekonomi. Det är bara genom en uppgång som leds av den konkurrensutsatta sektorn som en långsiktig tillväxt i hela landet kan säkras.

Resursanvändningen i sektorer skyddade från utländsk konkurrens måste hållas tillbaka till förmån för den konkurrensutsatta delen av ekonomin.

Lönebildningens effektivitet är avgörande för både konkurrenskraften och utvecklingskraften. Löneökningarnas storlek bestämmer företagens möjligheter att få framgång i tävlan med konkurrenter i andra länder.

Regeringen avser inte att bedriva inkomstpolitik. Dess uppgift är inte att medverka i avtalsförhandlingarna utan att skapa goda allmänna förutsättningar för dessa. Sådana förutsättningar finns redan nu, i god tid före nästa avtalsrörelse. Skattereformen har fullföljts och ligger fast. Regeringen föreslår en förlängning av det kommunala skattestoppet. Inflationen har nedbringats till en låg nivå.

Regeringens ekonomiska politik syftar till att säkerställa en ökande sysselsättning på den ordinarie arbetsmarknaden.

En avgörande förutsättning för att inflationen skall kunna hållas tillbaka när tillväxten ökar är att arbetsmarknaden fungerar väl. Arbetslösheten får aldrig bli ett medel i den ekonomiska politiken. Hela landet skall ha möjlighet att utvecklas.

Arbetslinjen i arbetsmarknadspolitiken ligger fast. Det krävs därför aktiva insatser som lindrar och motverkar de negativa effekterna av arbetslöshet. Det gäller särskilt ungdomar, invandrare och arbetshandikappade. Insatser mot långtidsarbetslöshet måste prioriteras. De arbetsmarknadspolitiska insatserna måste ges en sådan utformning att arbetskraften inte låses fast i åtgärder utan står till arbetsmarknadens förfogande när efterfrågan ökar. Målmedvetna insatser krävs för att stärka ekonomins möjlighet att fungera väl för att förhindra att hög arbetslöshet permanentas.

Finanspolitiken skall vara stram och baseras på neddragning av de offentliga utgifterna.

Skattepolitiken innebär ett successivt sänkt skattetryck. Skattekvoten sänks redan 1993 till drygt 51 %.

Omläggningen av de stora offentliga utgiftssystemen sker i syfte att varaktigt minska utgifterna och göra det lönsamt att arbeta, spara och driva företag.

En systematisk reformering krävs av ekonomins spelregler för att stärka konkurrensen och effektivisera marknaderna. Ett etiskt förhållningssätt hos ekonomins aktörer bör främjas. Hederlighet, rättssäkerhet och långsiktigt hållbara spelregler har även ekonomiskt gynnsamma effekter.

För att trygga välfärden och utveckla den måste vi använda resurserna effektivare och genom valfrihet och konkurrens försäkra oss om att produktionen sker på medborgarnas villkor.

Den omvandlingsprocess som Sverige befinner sig mitt uppe i handlar således också om att genomföra ett brett reformprogram. Inget område undgår att påverkas av de närmaste årens stora förändringar. Det blir

följaktligen en mödosam process och det kommer att ta tid innan Sverige har återvunnit sin ekonomiska styrka. Men alternativet är inte lättare att bära med fortsatt stagnation, hundratusentals människor utan arbete och välfärdssystem som gradvis vittrar sönder.

Hoten mot en framgångsrik anpassning utgörs i första hand av de akuta krissymptomen: det växande budgetunderskottet, arbetslösheten och oron i det finansiella systemet. Den gemensamma orsaken till dessa symptom är realräntechocken i övergången från hög inflation till låg inflation. Den nedgång som följer av desinflationsprocessen kan inte överbryggas med en generell expansiv politik. Däremot har vi goda möjligheter att genom en effektiv inhemsk anpassning förkorta den period då vi tvingas leva med höga räntor.

Finans- och penningpolitisk disciplin är ett grundläggande villkor för att pressa ned räntan. Lika betydelsefullt är att kombinera den strama finans- och penningpolitiken med åtgärder för att undanröja institutionella hinder och därmed motverka uppkomsten av flaskhalsar och överhettningstendenser.

Ett viktigt mål är att öka hushållens och företagens totala sparande. Det ökar tillgången på riskkapital och medger en fördelning av sparandet som befrämjar tillväxten.

Regeringens insatser för att sanera de offentliga finanserna och ta kontroll över de snabbast växande utgiftssystemen har stor betydelse för att skapa förutsättningar för en låg ränta. Som framgår av den reviderade nationalbudgeten är utgiftsutvecklingen under kontroll. Budgetunderskottets utveckling inger emellertid oro. Samtidigt motsvaras det lägre sparandet i den offentliga sektorn av en ökning av det enskilda sparandet.

Redan syns tecken på att politiken ger resultat. Tilltron återvänder till Sverige som företagarnation. Sverige börjar åter bli ett konkurrenskraftigt produktionsland med en exportledd tillväxt.

Även internationellt inger utvecklingen förhoppningar om att 1990-talet skall bli ett årtionde med växande välstånd. Den viktigaste enskilda faktorn är den ekonomiska och politiska integrationen i vårt eget närområde. I Europa fullföljs EG:s inre marknad. Förhoppningar finns att GATT-förhandlingarna leder till positivt resultat. Betydelsen därav har ökat efter den stora frigörelsen i Öst- och Centraleuropa. Svensk industri skall vara väl rustad att tillgodose den nya efterfrågan som kan förutses i integrationens och frigörelsens spår.

Den svenska välfärden kräver en stark ekonomisk bas. Bara om ekonomin kan få ny växtkraft kan denna bas tryggas, välfärden stärkas och arbetslösheten pressas ned. Att avstå från att angripa de grundläggande strukturfelen i svensk ekonomi för att undvika kortsiktigt smärtsamma åtgärder vore att avstå från möjligheterna att slå vakt om och utveckla den sociala tryggheten i Sverige. Inget skulle vara allvarligare för de svaga och utsatta grupperna i vårt samhälle än en fortsatt ekonomisk nedgång.

Omvänt kan en varaktig återhämtning med förnyad ekonomisk tillväxt bl.a. skapa utrymme för sociala reformer som ger ett mjukare och mer solidariskt samhälle och för långsiktigt angelägna insatser i syfte att rädda

miljön. Regeringens ekonomisk-politiska strategi skall ses mot denna bakgrund.

2 Finanspolitikens inriktning

Målet för finanspolitiken är att varaktigt hålla nere inflationen och avskaffa det strukturella underskottet i de offentliga finanserna. Finanspolitiken och penningpolitiken skall samverka för att hålla inflationen på en nivå som inte överstiger våra viktigaste konkurrentländers.

Finanspolitiken måste ha en långsiktig inriktning. De kortsiktiga åtgärder som vidtas skall vara förenliga med de långsiktiga målen. Konjunkturläget påverkar i vilken takt och i vilken ordning olika ekonomisk-politiska åtgärder genomförs.

Normen för finanspolitiken är att den totala offentliga sektorns sparande skall vara i balans över en konjunkturcykel. Denna norm skall upprätthållas genom en stram utgiftspolitik. De sänkningar av skadligt höga skatter som vidtas skall vara finansierade.

Uppfylls den finanspolitiska normen kommer Sverige också att klara EG:s konvergensregler. Dessa gäller bl.a. räntan och inflationen. Vidare får den offentliga sektorns underskott ej överstiga 3 % av BNP. Att uppfylla EMU:s konvergenskrav bör således betraktas som ett etappmål på väg mot att avskaffa det strukturella underskottet i de offentliga finanserna.

Det är dock förenat med betydande svårighet att bestämma storleken på det strukturellt betingade underskottet. Först och främst måste budgetsaldot rensas från rena cykliska effekter, men bilden kompliceras ytterligare av desinflationsprocessen.

Under en övergångsperiod försvagas de offentliga finanserna, eftersom inkomsterna växer långsammare när inflationen sjunker. Utgifterna däremot bestäms av den tidigare högre inflationstakten och växer således snabbare än inkomsterna. För statsbudgetens del blir dessa effekter betydande i första hand på grund av den tvååriga eftersläpningen av utbetalningen av kommunalskattemedel. Efter skattereformen med den minskade progressiviteten i skatteskalorna stiger inte skatteintäkterna automatiskt med inflationen. Indexeringen leder tvärtom till en viss skattesänkning när realinkomsterna växer långsammare än indexeringen förutsatte.

Dessutom har hushållssparandet ökat kraftigt, delvis på grund av skattereformen. Eftersom konsumtion är en av de viktigaste skattebaserna leder ett ökat hushållssparande, och därmed långsammare konsumtionsutveckling, på kort sikt till en försvagning av skatteinkomsterna. På längre sikt innebär dock ett ökat sparande att tillväxten och därmed skattebaserna växer snabbare än vad de annars skulle ha gjort.

Statens inkomster försvagas därmed både av strukturella och konjunkturella skäl.

För innevarande budgetår beräknas underskottet i statsbudgeten nu till 67,6 miljarder kr., en försämring med 20 miljarder kr. sedan beräk-

ningen i finansplanen 1992. För budgetåret 1992/93 beräknas underskottet bli 101,8 miljarder kr. Detta innebär en försämring på drygt 30 miljarder kr. sedan beräkningen i januari. Försämringen som i första hand återfinns på inkomstsidan är huvudsakligen av teknisk karaktär.

Tabell 2.1 Förändring sedan januari 1992 i beräkningen av statsbudgetens inkomster budgetåret 1992/93
Miljarder kronor

Förändrat utgångsläge	-10
Avräkningsskatt slopas	-12
Skatteutjämningsavgift slopas	-5
Lägre löner och priser	-12
Lägre real tillväxt	-3
Övrigt	5
Totalt	**-37**

Källa: Finansdepartementet.

Försvagningen av inkomsterna uppgår till ca 37 miljarder kr. Det finns en rad skäl till detta. För det första beror den på att det faktiska utfallet av olika skatter för 1991 visat sig vara sämre än vad som antogs i finansplanen. Denna basförändring svarar för ca 10 miljarder kr.

För det andra innebär det kommunalekonomiska förslaget att slopandet av avräkningsskatten och skatteutjämningsavgifterna fr.o.m. 1993 svarar för en minskning av inkomsterna på ca 17 miljarder kr. Fr.o.m. år 1993 sker en nettoberäkning av bidragen till kommunsektorn och statens intäkter av avräkningsskatt och skatteutjämningsavgifter faller bort. En liknande förändring sker på utgiftssidan.

En tredje orsak är den betydligt långsammare pris- och löneutvecklingen vilken på kort sikt sänker statsinkomsterna med ca 12 miljarder kr. För det fjärde väntas nu en något svagare real utveckling av ekonomin än vad som antogs i januari, huvudsakligen på grund av en dämpad internationell utveckling. Detta svarar för ca 3 miljarder kr.

Vidare påverkas inkomsterna av den snabba lönsamhetsökning i näringslivet som väntas ske successivt, främst från 1993. Eftersom vinster beskattas lägre än löneinkomster leder en ökad vinstandel till att statens inkomster utvecklas svagt. Storleken är svår att fastställa.

Planerade skattesänkningar motsvaras av skattehöjningar, besparingar och andra inkomstförstärkningar på statsbudgetens inkomstsida.

I den reviderade nationalbudgeten redovisas beräkningar över hur stor del av förändringen i statens och socialförsäkringssektorns finansiella sparande som beror på konjunkturnedgången. Av tabell 2.2 framgår att den stora försämringen i sparandet inträffade år 1991. Siffrornas jämförbarhet med motsvarande beräkningar i den preliminära nationalbudgeten påverkas både av att det faktiska utfallet för 1991 nu är känt och av viss metodutveckling sedan i januari i år.

Tabell 2.2 Konjunkturens inverkan på statens och socialförsäkringssektorns finansiella sparande 1991-1993

	1991	1992	1993
Miljarder kronor			
Total förändring	-80,7	-53,3	-11,8
därav konjunkturberoende	-40,0	-32,0	-16,9
konjunkturrensat	-40,8	-21,0	5,0
Andel av BNP i procent			
Total förändring	-5,6	-3,7	-0,8
därav konjunkturberoende	-2,8	-2,2	-1,1
konjunkturrensat	-2,8	-1,5	0,3

Anm.: Den konjunkturrensade förändringen beror främst av gällande regelsystem och direkta politiska beslut.
Källa: Finansdepartementet.

Konjunkturnedgången svarade förra året för hälften av ökningen av underskottet. Den försvagning som sker i år är totalt sett betydligt mindre, och dessutom beror en större del, närmare två tredjedelar, av konjunkturen. Vidtagna och aviserade åtgärder, främst arbetsmarknadspolitiska insatser, innebär att finanspolitiken är väsentligt stramare än under tidigare konjunkturnedgångar.

Analysen och jämförbarheten bakåt i tiden försvåras av de omfattande förändringar som sker i samband med desinflationsprocessen, liksom den mycket genomgripande förändring som följer av skattereformen. Desinflationsprocessen innebär i sig att statsfinanserna tillfälligt försämras genom att inkomsterna försvagas först, medan utgifterna påverkas senare. Den svaga konjunkturen medför vidare att dynamiska effekter av skattereformen blir försenade. Det är därför svårt att med säkerhet avgöra när, och i hur hög grad, den exportledda tillväxt som nu väntas kommer att förstärka inkomstutvecklingen. De beräkningar som redovisas i det följande visar emellertid att även när inkomsterna ökar är fortsatt kraftfulla åtgärder nödvändiga för att avskaffa det strukturella underskottet i de offentliga finanserna.

Det är särskilt angeläget att åtgärder sätts in tidigt för att snabbt få till stånd en utveckling i rätt riktning. Regeringen har därför i årets budgetproposition lagt fram förslag om omfattande neddragningar av de offentliga utgifterna. Regeringen har därutöver lagt fast en långsiktig utgiftsstrategi. Den redovisas utförligt nedan (i kapitel 4). Ett fullföljande av denna leder till att de offentliga utgifterna minskar med drygt 30 miljarder kr. under de närmaste åren.

De åtgärder som aviseras i det följande får effekter redan under 1993. Till sin huvuddel inträffar dessa emellertid under 1994 och 1995 samt åren därefter. Detta belyser den positiva effekten av att reformera de stora och snabbast växande utgiftssystemen. Automatiken medför att besparingarna växer över tiden. Genom att besparingarna blir större de år konjunkturuppgången väntas infalla får dessa strukturellt motiverade åtgärder också en stabiliseringspolitiskt lämplig utformning.

Finanspolitiken hålls hela tiden stram, och stramheten ökar när tillväxtprocessen tilltar. Genom denna inriktning bidrar finanspolitiken till inflationsbekämpningen.

Som framgår av tabellen 2.3 nedan innebär de aviserade förslagen att de offentliga utgifterna för transfereringar sänks 1993, med undantag för pensioner och arbetsmarknadsersättningar. De totala offentliga utgifterna är praktiskt taget oförändrade realt sett.

Tabell 2.3 Transfereringar till hushållen 1991-1993
Procentuell volymförändring, 1985 års priser

	1991	1992	1993
Pensioner	3,0	4,7	2,0
Delpension	-3,3	18,2	-1,9
Arbetsskadeförsäkring	4,9	6,5	0,4
Arbetslöshetsförsäkring m.m	78,3	62,0	19,4
Föräldraförsäkring	3,9	-0,7	0,1
Sjukförsäkring	-16,4	-49,4	-5,6
Totalt	**5,2**	**2,9**	**3,4**
Totalt exkl. pensioner och arbetslöshetsförsäkring	**0,9**	**-9,6**	**-0,7**

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Underskottet i de offentliga finanserna motsvaras till ca två tredjedelar av offentliga investeringar. De statliga myndigheternas investeringar ökar med 30 % i volym under 1992 och 1993. Samtidigt ökar affärsverkens investeringar med drygt 15 %. De totala offentliga investeringarna, dvs. inklusive kommunernas investeringar, ökar med ca 10 %.
Den totala skattekvoten beräknas nästa år sjunka till drygt 51 % av BNP från att 1990 ha varit drygt 56 %. Utgiftskvoten beräknas till närmare 67 % av BNP.

3 Penningpolitiken

Penningpolitikens viktigaste uppgift är att upprätthålla förtroendet för den fasta växelkursen. Med denna inriktning skapas en grund för att uppnå ett stabilt penningvärde. Något utrymme för att använda penningpolitiken för att styra den inhemska efterfrågan finns inte. Finans- och strukturpolitiken måste därför bära huvudansvaret för att skapa förutsättningar för en icke-inflationistisk tillväxt.

Den valutaoro som uppstod i Sverige i samband med den finska devalveringen i slutet av förra året visade att förtroendet för den fasta växelkursen inte kan tas för givet. De penningpolitiska åtgärder som Riksbanken vidtog, med kraftigt höjda räntor som följd, demonstrerade emellertid på ett tydligt sätt att växelkursen kommer att försvaras med räntejusteringar om så krävs. Förtroendet för växelkursen återställdes också snabbt och under år 1992 har omfattande valutainflöden ägt rum.

Räntenivån och räntemarginalen mot utlandet har under de senaste månaderna kunnat tillåtas sjunka i flera etapper. Räntemarginalen mot

utlandet har närmat sig den storlek som rådde före valutaoron. Marginalen är emellertid fortfarande relativt stor. Det visar på behovet av en uthållig och konsekvent politik för en sänkt inflation vilket är viktigt från förtroendesynpunkt. Stramhet i budgetpolitiken och fortsatt genomförande av strukturella reformer i ekonomin måste ha oförändrat hög prioritet.

Riksdagen preciserade i samband med sin behandling av 1992 års finansplan tillämpningen av valutalånenormen, som innebär att staten inte skall nettolåna i utländsk valuta, på så sätt att förtida amorteringar av statens skuld i utländsk valuta inte bör göras av andra skäl än vad som krävs för en aktiv skuldförvaltning. Planenliga amorteringar bör dock göras i den utsträckning de är motiverade av penning- och valutapolitiska skäl. Det framgår vidare av finansutskottets skrivning, som låg till grund för riksdagsbeslutet, att avsikten är att undvika mycket kostsamma förtidsamorteringar. Det är viktigt att man vid bedömningen härav tar hänsyn till statens totala kostnader, så att även kostnaderna för en alltför stor valutareserv beaktas. Detta innebär inte någon förändring av normens förtroendeskapande roll när det gäller den fasta växelkurspolitiken. Normen att staten inte skall nettolåna i utländsk valuta ligger fast.

4 Den långsiktiga utgiftsstrategin

Under 1991 skedde en snabb försämring av de offentliga finanserna som en följd både av konjunkturförsvagningen och av att tillräckligt kraftfulla åtgärder inte tidigare vidtagits. Regeringen uttalade hösten 1991 (prop. 1991/92:38) att en långsiktig strategi för de offentliga utgifternas utveckling skulle läggas fast. Därvid uttalades också att utgiftsutrymmen och besparingskrav borde läggas fast för en treårsperiod i taget och att detta borde vara en rullande process med årliga avstämningar. Regeringen har i finansplanen januari 1992 åter uttalat denna avsikt.

Två viktiga underlag för ställningstagandet till den långsiktiga utgiftsstrategin är den långsiktiga konsekvenskalkylen (LK) och 1992 års långtidsutredning (LU 92).

4.1 Den långsiktiga konsekvenskalkylen (LK)

Syftet med den långsiktiga konsekvenskalkylen är att analysera statsbudgetens och den offentliga sektorns finansiella utveckling budgetåren 1992/93 — 1996/97. Beräkningarna görs i princip utifrån förutsättningen att redan fattade beslut och gjorda åtaganden ligger fast och att inga nya beslut eller åtaganden görs under perioden. Beräkningarna är alltså *inte* en prognos för den troliga, eller ett program för den önskvärda inkomst- och utgiftsutvecklingen. Under förutsättning att beslut fattas för att nå en önskvärd utveckling, kommer därför alltid beräkningarna i den långsiktiga konsekvenskalkylen att avvika från den faktiska utvecklingen.

För 1992/93 beräknas statsbudgetens underskott uppgå till drygt 100 miljarder kr. eller 6,9 % av BNP. (Den sammantagna inkomst- och utgiftsutvecklingen innebär att budgetsaldot försämras ytterligare

1993/94). Därefter sker en viss förbättring bl.a. som en följd av återhämtningen i ekonomin. Vid slutet av LK-perioden, budgetåret 1996/97, beräknas underskottet ändå vara nästan 100 miljarder kr., motsvarande 5,4 % av BNP.

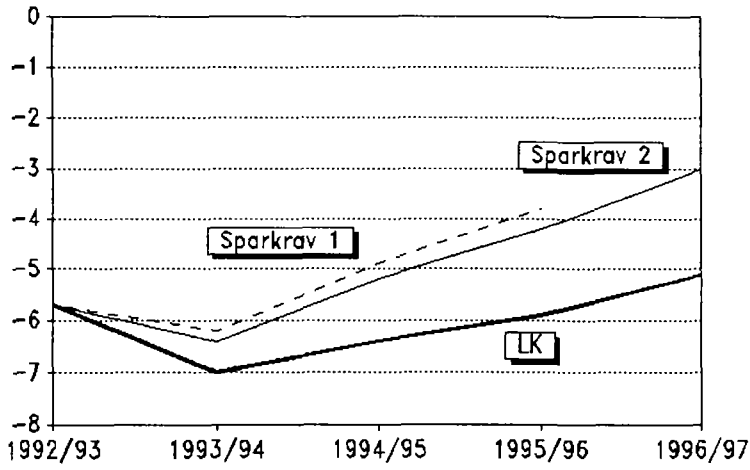
Tabell 4.1 Statsbudgetens saldo enligt LK-kalkylen
Miljarder kr, löpande priser

	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
Inkomster	416,5	381,8	362,7	396,8	422,8	440,9
Utgifter (exkl. statsskuldräntor)	422,8	414,6	401,5	411,7	431,9	437,9
Statsskuldräntor	61,3	69,0	80,0	89,0	94,0	101,0
Budgetsaldo	**-67,6**	**-101,8**	**-118,8**	**-103,9**	**-103,1**	**-98,0**
Andel av BNP, procent	-4,7	-6,9	-7,8	-6,4	-6,0	-5,4

Källa: Finansdepartementet.

Även för hela den offentliga sektorn sker en försvagning av det finansiella sparandet under 1992/93 (och 1993/94) åtföljt av en viss förbättring under åren därefter. Inte under något av dessa år skulle Sverige klara av att uppfylla de krav på det finansiella sparandet som EG:s s.k. konvergenskrav innebär.

Diagram 4.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 1992/93-1996/97 enligt LK-kalkylen och olika sparkrav
Procent av BNP



I en känslighetsanalys redovisas den inkomst och utgiftsutveckling som följer av en betydligt sämre internationell utveckling än den i huvudscenariot. Den offentliga sektorns sparande blir betydligt svagare.

LK:n är en del av beslutsunderlaget för regeringen när det gäller utformningen av en långsiktig utgiftsstrategi. Den inkomst- och utgiftsut-

veckling som följer av redan fattade beslut ställs mot olika alternativa långsiktiga krav på den offentliga utgiftsutvecklingen. Beräkningarna visar att den faktiska utgiftsnivån enligt LK-beräkningarna i båda exemplen överstiger den önskvärda utgiftsnivån under hela perioden.

Tabell 4.2 Utgiftsminskningar vid olika krav på det offentliga sparandet
Miljarder kronor, löpande priser

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
Offentliga utgifter enligt LK	988,3	1023,5	1052,9	1094,6	1141,6
Årligt sparkrav 1 (drygt 30 miljarder kr. på 3 år)		12,0	12,0	12,0	
Årligt sparkrav 2 (för att uppnå EG:s konvergenskrav på det offentliga sparandet till 1996/97)		9,4	9,4	9,4	9,4

Källa: Finansdepartementet.

Kalkylerna understryker behovet av såväl långsiktighet som helhetssyn för en anpassning av de offentliga utgifterna. Generella besparingar på marginalen räcker inte för att tillräckligt begränsa utgifterna.

Slutsatsen är att betydande förändringar i den offentliga utgiftsstrukturen är nödvändiga. De krävs både för att ge finansiellt utrymme för nya och prioriterade områden såsom infrastruktur, utbildning, forskning, vård och omsorg, för att finansiera angelägna skattesänkningar och för att eliminera det strukturella underskottet i de offentliga finanserna. Det är viktigt att peka på att en önskvärd reformering av ett utgiftssystem kanske får effekt först efter ett antal år. Det gör att det är särskilt angeläget att tidigt fatta beslut om hur utgifterna skall begränsas.

Med en ny budgetberedning ökar förutsättningarna för att mer sektorövergripande strukturanalyser genomförs. Den långsiktiga utgiftsstrategin utgör basen för en ny budgetberedning i regeringskansliet där prioriteringar som rör den offentliga sektorn skall ske inom ramen för ett begränsat utgiftsutrymme. Skall vissa verksamheter prioriteras samtidigt som det totala utgiftsutrymmet begränsas krävs att fler strukturförändringar initieras.

4.2 1992 års långtidsutredning (LU 92)

LU 92 redovisar i sitt betänkande (SOU 1992:19) de finansiella konsekvenserna av sin prognoskalkyl för utvecklingen fram till 1997.

Prognoskalkylen ger en bild av vad utredningen bedömt som den mest sannolika utvecklingen under de närmaste åren. Enligt denna kalkyl skulle BNP-tillväxten kunna öka, det privata konsumtionsutrymmet växa och arbetslösheten sjunka, huvudsakligen tack vare en stark utveckling av den konkurrensutsatta sektorn.

Utredningens övriga scenarier, särskilt det s.k. överhettningsalternativet, pekar emellertid på den centrala roll som utvecklingen av den offentliga sektorns finanser spelar. En obalanserad utveckling av de

offentliga utgifterna kan bidra till en inflatorisk utveckling av ekonomin, som på några års sikt leder till stigande arbetslöshet och fallande lönsamhet och investeringar. Inte minst i ett längre perspektiv skulle det få allvarliga konsekvenser för den svenska ekonomins utveckling.

Kalkylerna för utvecklingen fram till 1997 utgår från att skatterna kommer att sänkas med ca 35 miljarder kr. i 1993 års priser under perioden. Antagandet är baserat på att vissa skattesatser måste sänkas med hänsyn till den internationella integrationen och för att förbättra den svenska ekonomins funktionssätt. Även om beskattningen kan omfördelas mellan olika skattebaser överväger enligt LU behovet av sänkningar.

Utredningen utgår i sina kalkyler från att den minskning av skattekvoten som blir följden måste motsvaras av en större neddragning på utgiftssidan. Dagens underskott i de offentliga finanserna måste på sikt täckas. En viktig orsak till detta är att pensionssystemet i allt väsentligt ligger inom den offentliga sektorn. Det innebär att ett viktigt motiv för privat sparande inte är för handen, samtidigt som en hög sparkvot spelar en central roll för den ekonomiska utvecklingens stabilitet. Med nuvarande pensionsordning är det därför enligt utredningen nödvändigt att den offentliga sektorn lämnar ett positivt bidrag till det samlade sparandet.

För att balansera den antagna skattesänkningen har utredningen förutsatt dels att de statliga transfereringarna minskar med 16,5 miljarder kr., dels att den kommunala konsumtionen förblir oförändrad.

Trots denna neddragning av utgifterna pekar långtidsutredningens beräkningar på ett kvardröjande underskott i de offentliga finanserna på närmare tio miljarder kr. 1997. Ekonomin skulle då ha bakom sig flera år med god tillväxt.

Långtidsutredningens beräkningar är självfallet osäkra. Resultaten ger emellertid klara besked om de uppgifter som den ekonomiska politiken står inför. De offentliga utgifternas utveckling måste begränsas. Inför en kommande förstärkning av konjunkturen är det också angeläget att uppmuntra ett ökat hushållssparande så att tendenser till överhettning kan motverkas.

Regeringens översyn av transfereringssystemen spelar en viktig roll i detta perspektiv. Det offentliga underskottet är emellertid inte enbart en statlig angelägenhet. Långtidsutredningens beräkningar och analyser pekar på kommunernas centrala roll. Genom att rationalisera den kommunala verksamheten, genom att öka konkurrensen och variationen i utbudet av dessa tjänster och genom att bredda finansieringen kan kommunerna tillgodose medborgarnas önskemål om väsentlig vård och omsorg, utan att detta leder till överhettning. Möjligheterna för kommunerna att lösa dessa uppgifter ökar genom det nya systemet för statliga bidrag, som minskar förekomsten av hämmande regleringar.

4.3 Regeringens långsiktiga utgiftsstrategi

I finansplanen i januari slog regeringen fast tre övergripande mål för finanspolitiken:

* Underskott i de offentliga finanserna över en konjunkturcykel är inte acceptabla.
* Behovet av vissa strategiska skattesänkningar leder till krav på en mycket stram utgiftspolitik.
* Sverige bör driva en sådan ekonomisk politik att de s.k. konvergenskraven som ställts upp för medlemskap i den ekonomiska och monetära unionen inom EG uppfylls.

Sverige kommer att uppnå de väsentliga målen ifråga om inflationstakt och därmed räntenivå. De i och för sig relativt mekaniska beräkningar som LK- kalkylen utgör tyder dock på att underskottet både i statens budget och i den totala offentliga sektorn kommer att bli för stora om inte motåtgärder vidtas.

LU 92 räknar med en förbättring i det offentliga sparandet under prognosperioden. Detta förutsätter minskade utgifter. Men trots detta skulle ett visst underskott i det totala offentliga sparandet kvarstå vid perioden slut.

LU:s kalkyl innebär att det strukturella underskottet i hela den offentliga sektorn före besparingar kan sägas uppgå till drygt 30 miljarder kr. Detta underskott försvinner ej som följd av en konjunkturförbättring. Räknar man exklusive statsskuldräntor blir LU:s bild gynnsammare. Utgångsläget 1991 för de offentliga finanserna är enligt nu föreliggande uppgifter sämre än vad LU utgick från.

Enligt LK-kalkylen uppnås ej balans i den offentliga sektorns finansiella sparande trots en konjunkturförbättring över perioden. Till en del beror detta på att fortsatta underskott ökar ränteutgifterna. Räknat exklusive statsskuldräntor uppvisar offentliga sektorns finansiella sparande ett visst överskott. Statsskuldräntorna växer enligt LK-kalkylen med drygt 30 miljarder kr. För att under den senare delen av perioden kunna nå ett offentligt sparandeunderskott som uppfyller det aktuella konvergensvillkoret skulle underskottet behöva minska med totalt sett närmare 40 miljarder kr.

För att helt avlägsna underskottet i den offentliga sektorn behöver ytterligare åtgärder vidtas.

Regeringens långsiktiga mål är att avlägsna underskottet i de offentliga finanserna. Ett steg på vägen är att snabbt nedbringa underskottet i enlighet med EG:s konvergensregler. Regeringen tar nu ställning till de närmaste tre åren. Åtgärder som leder till effekter i storleksordningen drygt 30 miljarder kr. vidtas under dessa år.

Som tidigare redovisats är praktiskt taget alla de stora transfereringssystemen föremål för översyner med en klar förändringsinriktning. Översynerna skall ge underlag för de beslut som krävs för att uppnå den önskvärda och nödvändiga utgiftsminskningen.

Den långsiktiga utgiftsstrategin innebär att beslut fattas successivt under de närmaste åren som leder till minskade utgifter om drygt 30 miljarder kr. Fortsatta utgiftsminskningar är enligt kalkylerna nödvändiga under åren därefter.

Följande åtgärder har tidigare aviserats:

* Inom sjukpenningförsäkringen införs två karensdagar 1993. Besparingseffekten har beräknats till 4,7 miljarder kr.
* De tidigare aviserade minskningarna av räntebidragen i bostadsbeståndet om 3,4 miljarder kr. för 1993 kommer att tas ut huvudsakligen genom upptrappning av den garanterade räntan.
* Begränsningen av kommunernas finansiella utrymme beskrivs i det följande. För år 1993 föreslås en indragning på 7,5 miljarder kr.

Beslut kommer således att fattas med följande inriktning:

* Inom arbetsskadeförsäkringen föreslås ett stramare arbetsskadebegrepp från den 1 januari 1993. Det innebär en utgiftsminskning på 200-300 milj. kr. I nästa steg är huvudalternativet att privatisera arbetsskadeförsäkringen. Därmed sänks både skatter och utgifter. På sikt blir besparingarna betydande.
* Pensionerna tillhör de transfereringar som växer snabbast, främst genom att antalet pensionärer med full ATP ökar. Den översyn av pensionssystemet som nu pågår syftar till långsiktiga förändringar. Förslag som innebär stora förbättringar för ekonomins funktionssätt och tillväxtförmåga kommer att presenteras under 1992.
* Förslag presenteras nu om minskade bostadssubventioner. I fråga om den kommande produktionen innebär förslaget om nytt finansieringssystem besparingar på 1—2 miljarder kr. under de närmaste åren jämfört med nuvarande system. Dessutom kommer resterande investeringsbidrag att avskaffas från den 1 januari 1993. Det innebär minskade offentliga utgifter på ca 1,5 miljarder kr.
* Den statliga konsumtionen har ökat något under senare år. Rationaliseringsarbetet inom den statliga sektorn måste därför intensifieras. Detta bör kunna innebära ytterligare besparingar.
* Ett stort antal andra strukturella förändringar kommer att genomföras för att frigöra offentliga medel för andra mer angelägna uppgifter. Det gäller t.ex. förändringar för att finansiera insatser för de sämst ställda pensionärerna samt insatser för människor med handikapp.

Regeringens långsiktiga utgiftsstrategi syftar till att de offentliga utgifterna skall sjunka med drygt 30 miljarder kr. under de närmaste åren. Tidigare vidtagna och ovan aviserade åtgärder leder till en betydande minskning av det s.k. ohälsotalet. Därigenom minskar de offentliga utgifterna, arbetskraftsdeltagandet och tillväxten ökar. Härmed tas ett viktigt ytterligare steg i den långsiktiga utgiftsstrategin.

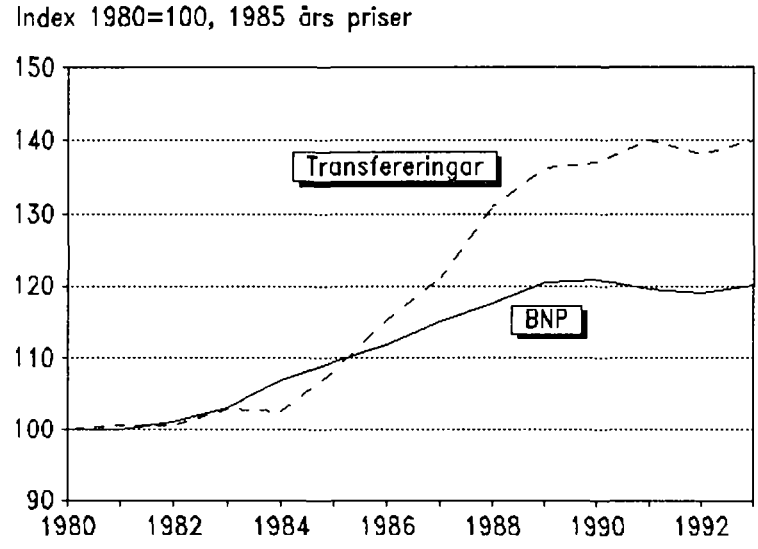
5 Omvandlingen av socialförsäkringssystemen

Transfereringarna till hushållen representerar en så stor andel av de totala offentliga utgifterna att det är otänkbart att begränsa utgiftsutvecklingen utan att också begränsa inkomstöverföringarnas tillväxt.

Transfereringarna till hushållen har varit den snabbast växande offentliga utgiftsposten under senare år, diagram 5.1. Transfereringarna svarade för nästan hälften av den reala utgiftsökningen under 1980-talet och utgör i dag drygt en tredjedel av de totala offentliga utgifterna.

Det reala värdet av hushållens inkomster i form av pensioner, bidrag m.m. ökade med 36 % under 1980-talet. Drygt hälften av denna ökning beror på att ATP-systemet mognar ut och att nya pensionärer har högre pension. Men även utgifterna för sjuk- och arbetsskadeersättning har ökat kraftigt, liksom föräldraförsäkring och barnbidrag. Dessa tre områden svarar för mer än 80 % av transfereringarnas tillväxt under 1980-talet.

Diagram 5.1 Totala offentliga transfereringar till hushållen (exkl. arbetsmarknadstransfereringar) och BNP-utvecklingen 1981-1993



Det är särskilt under den senare delen av decenniet som transfereringarna vuxit kraftigt. Som framgår av nedanstående tablå ökade transfereringar till hushållen med 54 % realt åren 1985-90 exklusive pensioner och arbetsmarknadsstöd. Samtidigt ökade BNP med endast 12,9 %. Det är helt uppenbart att en sådan utveckling måste brytas. På grund av den expansion som tilläts under denna period handlar det inte bara om att stoppa ökningen utan även om att ompröva utgiftssystemen.

Ökning i transfereringsutgifter och BNP 1985-90 (*Inklusive* sjukförsäkring, föräldraförsäkring, arbetsskadeförsäkring, barnbidrag, bostadsbidrag, m.m. men exklusive pensioner och arbetsmarknadsstöd)

	Proc. volymökning					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Transfereringar	9,8	6,3	8,8	14,6	4,4	1,4
BNP	2,2	2,2	2,8	2,3	2,4	0,4

Regeringens politik skall stärka den svenska ekonomins konkurrenskraft. Utrymme måste skapas för konkurrensutsatta sektorer och inflationen hållas på en varaktigt låg nivå. Den svenska ekonomin skall uppfylla de krav på låg inflation, låg ränta och en låg offentlig skuldsättning som den internationella utvecklingen ställer. Detta är inte förenligt med dagens höga offentliga utgiftsandel.

Dessutom måste offentliga resurser frigöras för satsningar inom andra områden, t.ex. utbildning och infrastruktur liksom vård och omsorg.

Väl fungerande socialförsäkringssystem fyller en viktig uppgift inom den generella välfärdspolitiken. Samtidigt är det uppenbart att det finns brister i systemen. En ekonomisk politik som syftar till att sanera de offentliga finanserna och förbättra incitamenten för arbete, sparande och personligt ansvarstagande måste noga pröva transfereringsutgifterna.

De åtgärder som vidtas måste bedömas i ett fördelningspolitiskt sammanhang. Uppoffringarna skall bäras gemensamt av dem som har fasta jobb och är friska. Även i svåra tider måste svaga och glömda grupper värnas. Ökade inslag av personlig ansvar i form av ökad självrisk eller ökade egenavgifter stärker motiven för både arbete och sparande.

En stor del av socialförsäkringsavgifterna kan betraktas som skatter därför att förmånerna inte motsvarar inbetalade avgifter. Om avgifterna i större utsträckning kopplas till förmåner innebär detta att skatteandelen minskar. En sådan koppling stärker motiven att förvärvsarbeta och förbättrar därmed ekonomins funktionssätt.

Regeringen har initierat en omfattande genomgång och omprövning av de stora och viktiga transfereringssystemen. Därmed är transfereringsutgifter på 250 miljarder kr., beräknat på 1992 års nivå, föremål för prövning. De svarar för inte mindre än 75 % av de totala inkomstöverföringarna till hushållen.

Tabell 5.1. Några viktiga inkomstöverföringar till hushållen 1992
Miljarder kr

		Föremål för utredning, översyn	
Pensioner:			
Folkpension (inkl KBT och delpension)	80,5	x	80,5
ATP	96,2	x	96,2
Sjukförsäkring m.m.	47,0		
Sjukförsäkring	16,5	x	16,5
Föräldraförsäkring	18,2	x	18,2
Arbetsskadeförsäkring	12,3	x	12,3
Arbetslöshetsförsäkring, KAS och lönegaranti	27,2	x	27,2
Barnbidrag	16,5		
Studiebidrag, m.m.	8,3		
Bostadsbidrag	6,4		
Inkomstöverföringar totalt	336,6		250,9
Offentliga utgifter totalt	960,0		

Pensionsutbetalningarna har ökat kraftigt genom att antalet pensionärer ökat och genom att allt fler numera får full ATP.

Pensionssystemets uppgift är att omfördela individens inkomst över tiden. I ATP-systemet är dock sambandet mellan inbetalade avgifter och den pension som utbetalas till individen svagt och tenderar att efterhand bli allt svagare. ATP-avgiften har därför till mycket stor del karaktären av skatt.

Pensionssystemet spelar en viktig roll i den samhällsekonomiska utvecklingen och då särskilt vad gäller sparandets utveckling. ATP-systemet har bidragit till att sparandet stagnerat samtidigt som en allt större del har förts över i offentlig regi. En långsiktig, stabil ökning av sparandet i den svenska ekonomin är nödvändig, i allt väsentligt genom privat sparande. Ett viktigt motiv för privat sparande skulle kunna vara sparande för pensionering. Detta potentiellt kraftiga sparmotiv måste enligt regeringens uppfattning bättre tas till vara om den nödvändiga sparandeökningen skall komma till stånd.

Även i framtiden skall pensionssystemet ge en grundtrygghet som är oberoende av inkomst. I dag fyller folkpensionen denna funktion. Genom närmandet till EG och den fria rörlighet som följer därav kommer det att bli nödvändigt att ange en kvalifikationstid för folkpensionen. Förslag om detta kommer att läggas i år.

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk arbetsgrupp med uppgift att mot bakgrund av pensionsberedningen och avgivna remissvar utarbeta ett förslag till nytt pensionssystem. I direktiven har regeringen angivit att beslut rörande pensionssystemet skall vara långsiktiga och präglas av stabilitet. Vidare skall förändringarna stimulera till arbete och ökat långsiktigt sparande genom att sambandet stärks mellan inbetalade avgifter och erhållna förmåner.

Det är utomordentligt angeläget att förändringar i pensionssystemet sker tidigt under 1990-talet så att full effekt härav kan nås efter sekelskiftet då påfrestningarna på pensionssystemet blir som störst. Regeringen eftersträvar bredast möjliga förankring för en sådan reform.

Utgifterna för *sjukpenningförsäkringen* har ökat mycket kraftigt under 1980-talet. Bakom detta ligger dels en ökning av sjukfrekvensen, det s.k. sjuktalet, dels förändringar av reglerna, bl.a. införandet av timsjukpenning. Den kraftiga ökningen av utgifterna på detta område ledde efter hand till ökad insikt om att systemet behövde reformeras. Ersättningen från försäkringskassan sänktes från den 1 mars 1991 från 90 % av lönen till 65 % under de tre första sjukdagarna, därefter 80 % till den nittionde sjukdagen. Från den 1 januari 1992 infördes vidare sjuklön under de första 14 sjukdagarna.

Sedan våren 1991 har frånvaron minskat. Det är dock ännu inte möjligt att avgöra hur mycket som förklaras av arbetsmarknadsläget. Med hänsyn till sjukpenningsystemets betydelse både för de offentliga utgifterna och för att produktionen skall fungera väl, måste det vara ställt utom allt tvivel att sjukpenningsystemet skall fungera även i ett bättre arbetsmarknadsläge. Regeringen lägger därför i höst fram den tidigare aviserade propositionen om införande av två karensdagar. En departementspromemoria skickas i slutet av maj ut på remiss. Alternativet till karensdagar är en sänkt ersättningsnivå under längre tid vilket är fördelningspolitiskt sämre.

Det är samtidigt angeläget att långtidsfrånvaron minskar. Till en del kan detta ske genom minskad korttidsfrånvaro eftersom denna är en inkörsport till långtidsfrånvaro, till en del genom rehabilitering. På förslag från regeringen kommer under åren 1993-95 att bedrivas försöksverksamhet med finansiell samordning mellan hälso- och sjukvård och socialförsäkring. Genom att sammanföra resurser från dessa båda områden skapas incitament för samordnade bedömningar och ett bättre utnyttjande av resurserna. Syftet är förbättrad hälsa och minskad belastning på samhällsekonomin.

Utgifterna för *arbetsskadeförsäkringen* har också ökat mycket starkt under 1980-talet. Det finns ingen anledning att tro att orsaken till detta skulle vara en försämring av arbetsmiljön under denna tid. Förklaringen torde i stället få sökas i det sätt på vilket försäkringen fungerat, samt i ändrad praxis.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare med uppgift att under 1992 lägga förslag om förändringar. Ett första betänkande med förslag till stramare definition av begreppet arbetsskada presenteras inom kort. Uppgiften är därefter att undersöka möjligheterna att privatisera arbetsskadeförsäkringen. Försäkringen skulle därvid göras obligatorisk för arbetsgivarna men med möjlighet att välja försäkringsbolag. En jämförelse kan här göras med trafikförsäkringen som är obligatorisk men där den enskilde har möjlighet att välja bolag.

Kan en sådan privatisering inte ske, skall utredaren undersöka möjligheterna att differentiera arbetsskadeavgiften med hänsyn till riskerna för

arbetsskada. Arbetsgivarnas incitament att förändra skadliga arbetsmiljöer ökar därmed.

Arbetslöshetsförsäkringens utgifter ökade inte under 1980-talet som de andra här redovisade utgiftssystemen. Detta förklaras av den överhettning på arbetsmarknaden som rådde under senare delen av 1980-talet. I den nu rådande lågkonjunkturen stiger emellertid kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen kraftigt. Trots detta står en fjärdedel av de arbetslösa utanför både arbetslöshetsförsäkring och kontantstöd, KAS.

En särskild utredare har tillkallats med uppgift att föreslå utformning och finansiering av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Det är särskilt angeläget att en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring får en sådan utformning och finansiering att den stöder en ansvarsfull lönebildning. Ett led i denna förändring är höjda egenavgifter. Redan inom den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen höjs egenavgiften 1992 och 1993.

En viktig förklaring till den i internationell jämförelse låga arbetslösheten i Sverige är med största sannolikhet dels den korta ersättningstiden i arbetslöshetsförsäkringen, dels de krav som ställs på den enskilde som mottar understöd. Möjlighet har inte funnits att under lång tid stå utanför arbetsmarknaden och leva på arbetslöshetsunderstöd. Hävdandet av denna s.k. arbetslinje skiljer Sverige från många länder med hög arbetslöshet. Reglerna för den obligatoriska försäkringen skall utformas så att arbetslinjen vidmakthålls och understöds.

Ersättningsnivå och ersättningstid måste avvägas så att incitamenten att aktivt söka arbete på den öppna arbetsmarknaden förstärks. Utredaren skall pröva möjligheten att komplettera ett allmänt grundskydd med ett frivilligt påbyggnadssystem, som med en tilläggsavgift ger bättre kompensation.

Sammantaget ger de här redovisade översynerna underlag för omfattande förändringar av de aktuella transfereringssystemen, deras funktionssätt och utgiftsutveckling. De förändringar som nu pågår innebär att ökningen i transfereringar exklusive arbetsmarknadsstöd bryts, se diagram 5.1.

6 Kommunernas omvandling

6.1 Kommunernas roll i samhällsekonomin

Kommuner och landsting svarar för viktiga välfärdsuppgifter där vård, omsorg och utbildning dominerar. Den verksamhet de bedriver eller finansierar har ofta en avgörande betydelse för tryggheten i samhället.

Under de senaste två decennierna har kommuner och landsting expanderat mycket kraftigt. De har stått för en stor andel av tillväxten i produktion och sysselsättning. Statliga och kommunala monopol har samtidigt förhindrat privata initiativ att växa fram. Bristen på konkurrens innebär i många fall att tillgängliga resurser inte tas tillvara på ett för samhället effektivt sätt. Privata företag har inte kunnat konkurrera på lika villkor.

I framtiden kommer situationen för kommunerna – i likhet med övrig offentlig verksamhet – att vara en helt annan.

De förslag om kommunernas ekonomi som läggs fram i del II av denna proposition bygger på den kommunalekonomiska kommitténs betänkande: Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer (SOU 1991:98). Jag ger i förslaget min syn på förhållandet mellan stat och kommun och vad detta innebär för statens styrning och uppföljning av den kommunala sektorn. Jag förslår att ett nytt generellt statsbidragssystem införs för kommunerna fr.o.m. år 1993 samt att förändringar samtidigt genomförs vad gäller de i stort sett redan generaliserade bidragen till landstingen. Vidare föreslår jag allmänna riktlinjer för kommunernas ekonomi under åren 1993 till 1995.

6.2 Statsbidragssystemet läggs om

Förslaget innebär att en stor del av de nuvarande statsbidragen till kommunerna avvecklas. I stället för ett tiotal olika specialdestinerade bidrag införs ett generellt bidrag som år 1993 beräknas till ca 40 miljarder kr.

Ett viktigt syfte med det nya statsbidraget är att skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna. Bidraget är ett komplement till kommunernas skatteinkomster. Skillnaderna i skatteuttag skall på sikt spegla skillnader i service, avgifter och effektivitet. Det nya s.k. utjämningsbidraget består huvudsakligen av två delar: ett bidrag för utjämning av kommunernas skatteinkomster upp till en generell garantinivå, samt ett tillägg eller avdrag på grund av opåverkbara skillnader i strukturella förhållanden. I avvaktan på resultatet från den expertgrupp som skall utforma förslag till hur sådana strukturella skillnader bäst beaktas genomförs 1993-94 en viss omfördelning baserad på den kommunalekonomiska kommitténs förslag.

Rundgången av pengar mellan stat och kommuner upphör genom att skatteutjämningsavgifterna och avräkningsskatten avskaffas. Detta underlättar kommunernas överblick och planering och ger samtidigt en tydligare gräns mellan kommunalt och statligt ansvar. Övergångsvis kvarstår dock under 1993 en reducerad skatteutjämningsavgift för landstingen.

Systemet för hur staten betalar ut kommunalskattemedel till kommunerna läggs om så att betalningarna sker det år skatten avser och inte som nu två år senare. Detta förbättrar kommunernas planering genom att inkomster och utgifter kommer att budgeteras i samma prisläge.

6.3 Kommunalt självbestämmande och den enskildes valfrihet

Ett viktigt syfte med det nya utjämningsbidraget är att öka kommunernas handlingsfrihet genom att minska den statliga regleringen.

Med de gamla statsbidragen försvinner flertalet av de regler som varit knutna till statsbidragsgivningen inom olika sektorer, t.ex. barnomsorg. Kommunerna ges således ett ökat ansvar för sin verksamhet. Deras handlingsfrihet ökar när det gäller verksamheters utformning och prioriteringar mellan olika verksamheter. Bättre möjligheter ges till lokal anpassning och lokalt ansvar. Detta bör stimulera utveckling och nytänkande.

Förutom styrning genom statsbidragen försvinner ett antal statliga detaljbestämmelser som i dag begränsar kommunernas handlingsutrymme och möjligheter att använda resurserna effektivt. På skolans område har steg redan tagits i denna riktning. Staten anger mål och riktlinjer. Styrningen sker inte genom statsbidragssystemet utan via skollag och läroplan. Det kommer att bli lättare för andra än kommunerna att driva olika former av barnomsorg, utbildning etc.

Samtidigt med att kommunernas handlingsfrihet ökar genom det nya statsbidragssystemet måste den enskilde kommuninvånarens ställning stärkas och individens valfrihet öka. För att åstadkomma detta bör statsmakterna garantera den kommuninvånare som är berättigad till barnomsorg, äldreomsorg eller har skolpliktiga barn att få del av de resurser som kommunen avsätter för barnomsorg, äldreomsorg eller skola. Den enskilde kan sedan välja att låta dessa medel gå till den omsorgsform som han/hon väljer. Genom en sådan omläggning ökar valmöjligheterna och nya producenter av dessa tjänster stimuleras i en helt annan omfattning än tidigare. Ett förslag om ökad valfrihet i skolan har nyligen presenterats. Det är uppenbart att sådana system måste bli olika för olika områden. Skola är obligatorisk medan detta inte gäller för barnomsorg och äldreomsorg.

Det förändringsarbete som nu måste bedrivas i kommuner och landsting måste i hög grad bygga på att de anställdas kompetens och initiativkraft bättre tas till vara. Bara när dessa resurser frigörs kan effektiviseringar genomföras och verksamheten bedrivas billigare med bibehållen eller höjd kvalitet. Ökade inslag av konkurrens och en starkare betoning av politikernas roll som beställare av tjänster spelar i detta sammanhang en viktig roll. Reformer med denna inriktning kommer inte bara att vara till fördel för ekonomi och välfärd utan också för stora grupper av offentliganställda kvinnor som kan ges nya möjligheter att utvecklas i sin yrkesroll.

Landstingens viktigaste uppgift är hälso- och sjukvården. En särskild kommitté skall granska sjukvårdens resursbehov fram till år 2000 varvid den särskilt skall beakta effekterna av en förbättrad folkhälsa och möjligheter till kostnadsminskningar genom t.ex. nya organisationsformer, ökad konkurrens och höjd produktivitet. Möjligheterna till kostnadsminskningar bör bedömas i ljuset av det ökade resursbehov som blir följden av ett ökat antal äldre och mot de otillfredsställda behov av sjukvård, omvårdnad, omsorg och medicinsk rehabilitering som otvivelaktigt finns.

Kommittén skall vidare överväga den framtida finansieringen och organisationen med utgångspunkt från tre modeller, en reformerad

landstingsmodell, en modell med primärvårdsstyrning samt en modell som bygger på en obligatorisk sjukvårdsförsäkring. Patientavgifternas roll skall också analyseras. Ökad valfrihet för medborgarna genom husläkarsystem kan vara ett centralt inslag i alla modeller.

Dessa olika förslag möjliggör betydande produktivitetsökningar i produktionen av viktiga sociala tjänster. Medborgarna får mer valuta för skattepengarna.

6.4 Statens förändrade roll

Staten har ett övergripande ansvar för att den offentliga verksamheten utvecklas på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomisk balans. Statsmakternas riktlinjer för den kommunala ekonomin kommer i första hand att avse den totala finansiella ramen. Det innebär att riktlinjer bör ges för den kommunala skattesatsen och de statliga transfereringarna.

Den kommunala sektorns samhällsekonomiska utrymme begränsas

- dels av att de för internationell konkurrens utsatta delarna av ekonomin skall ha tillgång till arbetskraft och andra resurser till konkurrenskraftiga löner och priser
- dels av kravet på långsiktig finansiell balans i den offentliga sektorn.

Storleken på statens transfereringar till kommunsektorn bedöms samlat med utvecklingen av kommunernas skatteintäkter och bestäms av den prioritering statsmakterna ger den kommunala verksamheten i stort i förhållande till andra delar av den offentliga sektorn. Staten kommer att ange de finansiella ramarna för de skattefinansierade kommunala utgifterna. Hur mycket resurser verksamheten sedan kräver beror av hur kommunerna med sin större frihet kan organisera och finansiera sin egen verksamhet. Av betydelse är också hur många kommuninvånare som utnyttjar möjligheten till skolpeng etc. och om ett bättre resursutnyttjande kan nås därigenom.

Ett viktigt skäl för staten att ange mål för den kommunala sektorns utveckling är att denna är skyddad från konkurrens. Genom att en ökande del av de skattefinansierade tjänsterna utförs av privata tjänsteproducenter kommer behovet för staten av att ange resursutrymmet i ett nytt läge. När allt mer av dessa tjänster kan produceras av privata företag blir det inte längre meningsfullt att ange riktlinjer för den kommunala konsumtionen på sätt som tidigare skett. Det väsentliga inslaget av styrning som staten kommer att svara för sker genom den finansiella ram som kommunalskattemedel och statsbidrag utgör.

Den ökade frihet som det nya systemet ger i kombination med en snäv finansiell ram gör det både möjligt och angeläget att kommunerna prioriterar viktiga kärnområden. Det gäller dels uppgifter som är av genuint kollektiv karaktär, dels grundläggande uppgifter inom vård, omsorg och utbildning.

Kommunerna kan i vissa fall finansiera sin verksamhet med avgifter. Det är angeläget att det då finns en effektiv konkurrens mellan olika producenter.

En aktiv kapitalförvaltning är vidare ett viktigt sätt att effektivisera kommunal verksamhet.

De kommunalekonomiska besluten bör föregås av överläggningar mellan företrädare för regeringen respektive för kommuner och landsting. Överläggningar bör i princip ske dels inför ställningstagande till den finansiella ramen för de kommunala utgifterna, dels inför förslag till reformer, besparingar, omprioriteringar eller andra förändringar som berör den kommunala sektorn. Den s.k. finansieringsprincipen skall tillämpas. Denna innebär att kommuner och landsting inte åläggs nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa på annat sätt än genom höjda skatter. Om statsmakterna fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare minskas på motsvarande sätt de statliga bidragen.

Statsmakterna styr den kommunala sektorn genom att ange de ekonomiska ramarna. Statsmakterna skall också styra genom att följa upp de nationella målen för den kommunala verksamheten.

Statsmakternas uppföljning och utvärdering bör följa ansvarsfördelningen mellan statlig och kommunal sektor och avse resultat av verksamheten. Resultatkraven behöver preciseras för att göra en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering möjlig. I den mån ansvarsfördelningen är oklar måste den göras tydlig.

6.5 Riktlinjer för kommunernas ekonomi åren 1993-1995

Riktlinjer bör ges för den kommunala skattesatsen och för de statliga transfereringarna.

I 1992 års finansplan aviserades att 5-10 miljarder kr. skulle dras in från kommunerna. Vid utformningen av det nya statsbidragssystemet har detta beaktats så att år 1993 dras 5,25 miljarder kr. in från kommunerna och 2,25 miljarder kr. från landstingen.

Med hänsyn till det samhällsekonomiska läget, de gynnsamma förutsättningarna som det nya statsbidragssystemet ger kommunerna samt att eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskattemedel upphör, bör kommuner och landsting utgå från att det nya statsbidraget kommer att utvecklas mycket restriktivt under 1993-95.

I syfte att begränsa det kommunala skatteuttaget bör det kommunala skattestoppet förlängas. Regeringen föreslår i bilaga till denna proposition ett lagfäst kommunalt skattestopp för 1993. Det kan dock finnas kommuner som kan hamna i en akut ekonomisk situation. Om så skulle vara fallet får i sista hand frågan hanteras i särskild ordning genom att regeringen föreslår riksdagen en lagändring som ger utrymme för skattehöjningar. Jag förutsätter att kommuner som genom det nya utjämningssystemet får ökade statsbidrag använder dessa för att sänka utdebiteringen. Det är önskvärt att spännvidden i utdebitering mellan skilda kommuner minskar.

7 Reformering av bostadsfinansieringen

De senaste årens utveckling har medfört väsentliga förändringar i förutsättningarna för bostads- och fastighetsmarknaden. Förändringarna kan sägas påminna om dem som skedde under 1970-talet efter den första oljekrisen. De förändringar av pris- och kostnadsrelationer som då ägde rum ledde till stora strukturförändringar i branscher och näringsgrenar. Varvsindustrin är ett av de mest kända exemplen där lönsam produktion inte längre blev möjlig.

Den kraftiga realränteuppgången innebär en liknande situation för bostadssektorn. Med de höga realräntor som är realistiskt att räkna med både på kort och medellång sikt råder en liknande situation för bostadssektorn i den meningen att även om produktionskostnaderna nu faller kan en nyproducerad lägenhet inte hyras ut till hyror som både täcker kapital- och driftskostnader och som konsumenterna är villiga att betala utan subventioner. Subventionssystemet har lett till att konsumenterna inte värderar lägenheterna till vad det kostar att producera dem. Subventionerna har också medfört högre produktionskostnader än vad som annars skulle ha blivit fallet.

Nära hälften av den totala byggproduktionen är inriktad på bostäder. Till väsentlig del sker denna produktion med stöd av direkta statliga kapitalsubventioner. Sedan år 1975 har sålunda praktiskt taget all ny- och ombyggnad av bostäder genomförts med räntebidrag, som kraftigt sänker relativpriset på bostadskonsumtion och avskärmar hushållen från effekterna av ränteändringar. Statens åtagande är mycket omfattande. Kostnaden för första årets subventioner enbart för det bostadsbyggande som färdigställdes år 1990 kan uppskattas till nära 7 miljarder kr. Åtagandena är också mycket långvariga. En stor del av de bostäder som har byggts eller byggts om sedan systemet infördes åtnjuter fortfarande räntebidrag. I statsbudgeten för budgetåret 1992/93 beräknas räntebidragsutgifterna till sammanlagt ca 29 miljarder kr. Därtill kommer ett skattebortfall på grund av ränteavdrag på ca 14 miljarder kr. samt bostadsbidrag (inkl. KBT) på ca 15 miljarder kr.

För att sanera de offentliga finanserna måste bostadssektorns belastning på statsbudgeten minska.

De hittillsvarande bostadssubventionerna är inte heller ändamålsenliga. De bryter motståndet mot kostnadsökningar i produktionen och mot höga räntor och driver upp anspråken på statsutgifter. De fördelningspolitiska effekterna är godtyckliga och kännetecknas inte av rättvisa, vare sig mellan hushåll, upplåtelseformer eller regioner.

En omläggning av bostadsstödet skall nu genomföras så att subventionerna minskar. Målet är att ägare av såväl egnahem som flerbostadshus skall ta ett större ekonomiskt ansvar för sina investeringar. Det bör leda till att bostädernas utformning, storlek och standard i övrigt anpassas till vad enskilda hushåll efterfrågar och är beredda att betala. Det kommer att leda till ett effektivt motstånd mot fortsatta produktionskost-

nadsökningar och ökat intresse för att inflation och räntor hålls nere. Därmed ges också förutsättningar att bryta den kostnadsspiral inom byggandet som, genom byggsektorns stora inverkan på samhällsekonomin, annars kan hota prisstabiliteten när tillväxten tar fart.

Förslag om en genomgripande förändring av statens stöd för finansieringen av det bostadsbyggande som påbörjas efter detta års utgång redovisas i det följande. Förslaget tar sikte på att bostadssubventionerna skall avvecklas, med upprätthållande av kostnadsneutraliteten mellan skilda upplåtelseformer, successivt under 1990-talet. Efter tre år görs en avstämning av utfallet inför den fortsatta avvecklingen. Förslaget beräknas medföra besparingar med totalt ca 3,5 miljarder kr. fram till budgetåret 1996/97.

Statsfinansiella besparingar måste ske även i beståndet av bostäder. Såsom tidigare aviserats skall räntebidragen reduceras med 3,4 mdr för år 1993.

8 Avregleringar och privatiseringar

Omvandlingen av den offentliga sektorn och sänkningen av de skatter som har de mest skadliga effekterna är viktiga led i regeringens arbete med att få fart på svensk ekonomi. Samtidigt pågår ett kontinuerligt arbete med att avskaffa eller lindra hämmande regleringar som hindrar ett fullt utnyttjande av våra resurser och därmed bidrar till arbetslöshet.

Vid genomförandet av nedan aviserade och kommande avregleringar eller andra förändringar gäller generellt att de regionalpolitiska konsekvenserna skall beaktas. Regeringen har nyligen beslutat om direktiv till alla statliga utredningar och utredare om att redovisa hur förslagen påverkar sysselsättningen i olika delar av landet och vilka konsekvenser förslagen får för servicen i olika delar av landet. Vidare skall redovisas hur planerade förändringar av taxor, avgifter, skatter och bidrag påverkar de ekonomiska förutsättningarna för kommuner, näringsliv och privatpersoner i olika delar av landet.

Avregleringar inom näringspolitiken

Den nya näringspolitiken innebär att statens roll begränsas till att ange de legala och institutionella spelreglerna för företagens verksamhet samt att främja en teknisk utveckling och skapa goda förutsättningar för nyföretagande. Det selektiva bransch- och företagsstödet avvecklas på en rad områden.

Offentliga regelsystem liksom statens engagemang i olika verksamheter avvecklas antingen helt eller omprövas i grunden. Det måste skapas förutsättningar för alternativ till den offentliga sektorns verksamhet.

Den lagstiftning som begränsar utländska investeringar i näringsverksamhet i Sverige har upphävts. Tidigare bestämmelser i lagstiftningen om utländska förvärv av fast egendom m.m., som stadgat att kontrollsubjekt behöver tillstånd för att förvärva vissa gruvrättigheter, har upphävts

fr.o.m. år 1992. En proposition om avreglering av elmarknaden har förelagts riksdagen.

Privatisering av statligt ägda bolag

Riksdagen beslöt i december 1991 att bemyndiga regeringen att sälja statens aktier i 35 helt eller delvis ägda statliga bolag. I riksdagsbeslutet om nyteckning av aktier i Nordbanken fick regeringen bemyndigande att sälja statens aktier i banken.

Försäljningen av de 35 företagen bör ses som ett långsiktigt program. Medan programmet pågår kan nya företag förutses tillkomma som kvalificerar för privatisering.

Försäljningen skall inledas snarast och successivt inriktas på en volym av ca 10 miljarder kr. per år.

Den första försäljningen avser SSAB. Ett antal försäljningar är under förberedelse. Regeringen kommer i budgetpropositionen 1993 att redovisa försäljningsutfallet för år 1992.

Arbetet med bolagisering av statlig verksamhet som en förberedelse för privatisering har fortsatt. Vid årsskiftet ombildades Statens vattenfallsverk till Vattenfall AB. Näringsministern har redovisat förslag beträffande överföring av Domänverkets tillgångar till ett aktiebolag. Privatiseringen sker i ett första skede genom att enskilda markägare får förvärva skogs- och jordbruksmark och i ett andra skede genom försäljning av aktier.

Avregleringar på arbetsmarknaden

Inom arbetsrättens område pågår en översyn av medbestämmandelagen och den centrala arbetsrättslagstiftningen i övrigt. Syftet är att åstadkomma enklare bestämmelser, ökade möjligheter till information och inflytande för den enskilde arbetstagaren, samt en förskjutning av informations- och förhandlingskontakterna till det lokala planet. Särskild hänsyn skall tas till mindre och medelstora företag. Vissa förslag redovisas med förtur hösten 1992.

Arbetsförmedlingsmonopolet avvecklas. Regeringen har efter beslut av riksdagen sagt upp den ILO-konvention som förbjuder privata arbetsförmedlingar.

Regeringen har också föreslagit en ny lönegarantilag innebärande bl.a. en striktare prövning och en begränsning av garantins omfattning. Motivet är att motverka missbruk och konkurrenssnedvridningar.

Avregleringar inom kommunikationssektorn

De affärsverk som verkar på den konkurrensutsatta marknaden kommer att bolagiseras. I ett andra steg kommer det också att vara aktuellt att privatisera dessa bolag genom utförsäljning av delar eller av hela verksamheten.

Den inrikes flygtrafiken kommer att avregleras under 1992. Luftfartsverkets framtida struktur ses över med inriktning att skilja infrastruktur och myndighetsuppgifter från affärsverksamheten.

På sjöfartsmarknaden kommer det nuvarande rederistödet att avvecklas.

Järnvägstrafiken skall successivt avregleras genom att öka konkurrensen vid upphandling av olönsam trafik samt på sikt släppa in fler operatörer på stomnätet. SJ skall därvid bolagiseras för att få samma marknadsmässiga förutsättningar som övriga användare av järnvägsnätet.

Ambitionen är vidare att bolagisera både posten och televerket. Brevmonopolet kommer att avskaffas och telemarknaden avregleras. En förutsättning är att en fungerande konkurrens skall kunna garanteras samtidigt som förutsättningar föreligger att upprätthålla service i hela landet.

Avreglering inom jord- och skogsbruk

Omställningen, marknadsanpassningen och den interna avregleringen av jordbruket har inneburit positiva effekter både i fråga om produktionsanpassning och prisutveckling i konsumentledet.

En särskild omställningskommission har tillsatts för att följa och stämma av det livsmedelspolitiska beslutet. Kommissionen skall också följa arbetet med en ny gemensam jordbrukspolitik inom EG och föreslå eventuella förändringar av den svenska jordbrukspolitiken för att underlätta anpassningen till EG:s regler och stödnivåer.

En översyn av skogsvårdslagstiftningen pågår i avsikt att bl.a. minska detaljregleringen på alla nivåer. Avskaffandet av skogsvårdsavgiften den 1 juli 1992 samt därav finansierade bidrag leder till ytterligare förenklingar för skogsbruket.

Avreglering av de finansiella marknaderna

Regeringen har nyligen beslutat om en proposition med förslag till regeländringar för börshandeln (prop. 1991/92:113). Nuvarande monopol för Stockholm Fondbörs att bedriva börshandel med aktier och andra fondpapper föreslås bli upphävt och Stockholms fondbörs ombildas till aktiebolag. Den nya lagstiftningen innebär full frihet att etablera börsverksamhet, både för inhemska och utländska aktörer. Det skall vara möjligt att få statlig auktorisation för verksamheten, antingen som börs eller som marknadsplats. Genom förslaget blir det vidare möjligt för utländska värdepappersbolag att bli medlem i en svensk börs.

Genom att konkurrensfrihet införs på börsområdet och genom att omsättningsskatten har avskaffats skapas goda förutsättningar för en utveckling som främjar den svenska värdepappersmarknadens konkurrenskraft i den alltmer integrerade internationella värdepappershandeln.

Avreglering av bostadsbyggandet

På regeringens initiativ har Boverket börjat en översyn av sina nybyggnadsregler. Fr.o.m. den 1 januari 1993 avser Boverket att ta bort alla detaljföreskrifter om bostäders utformning och utrustning och ersätta dessa med föreskrifter enbart om vilka funktioner en bostad skall kunna tillgodose.

Ett år senare skall så långt det är möjligt övriga detaljföreskrifter i nybyggnadsreglerna ersättas med funktionskrav.

Vid årsskiftet 1991/92 slopades det kommunala markvillkoret, den kommunala bostadsanvisningsrätten, samt produktionskostnadsprövningen. Samtidigt avvecklades även den statligt reglerade bostadslånegivningen. Därmed upphörde den särställning som Statens Bostadsfinansieringsbolag, SBAB, har haft på kreditmarknaden. SBAB arbetar numera i konkurrens med övriga bostadslåneinstitut. Bland övriga förändringar kan nämnas slopandet av hembudskontrollen för de folkrörelsekooperativa organisationerna samt förbättrade möjligheter för ombildning av hyresrätt till bostadsrätt.

Senare i vår kommer den särskilde utredaren om statens stöd till bostadsfinansieringen att lägga fram ytterligare förslag till förenklingar vad avser de administrativa regler som har anknytning till produktionen, finansieringen och förvaltningen av bostäder.

Avreglering av flyktingmottagande

Regeringen har för avsikt att tillåta asylsökande att förvärvsarbeta. En departementspromemoria i denna fråga har sänts ut på remiss. Beslut om rätt att arbeta beräknas kunna fattas i maj och gälla från den 1 juli 1992.

Regeringen har vidare beslutat att se över det nuvarande systemet för mottagande av asylsökande och flyktingar. En särskild utredare skall föreslå de regeländringar som behövs för att motverka långa vistelser i flyktingförläggningar och för att göra mottagandet mer humant och flexibelt samt mindre kostnadskrävande.

Utredningen skall bl.a. klarlägga hur de asylsökande i större utsträckning än i dag själva bör kunna välja sitt boende och ordna sina levnadsförhållanden i övrigt. Utredaren skall undersöka hur frivilligorganisationer, privata entreprenörer och kommuner kan få en ökad roll för att permanent driva förläggningar och andra former av boende och verksamhet för asylsökande liksom hur frivilligorganisationer skulle kunna ta över en del av de uppgifter i flyktingmottagandet som i dag sköts av kommunerna.

9 Skattepolitiken

För att uppnå en högre tillväxt och en bättre fungerande ekonomi måste de samhällsekonomiskt mest skadliga skatterna sänkas så att de i allt mindre utsträckning snedvrider företagens och hushållens ekonomiska beteende. Arbetet inleddes med den stora skatteomläggningen 1990-91 som medförde mindre skattekilar för hushåll och företag. En rad beslut fattades under hösten 1991 för att avskaffa eller sänka skatter som direkt hämmat tillväxt och investeringar i svenska företag. Det gäller bl.a. slopandet av förmögenhetsskatten på arbetande kapital i småföretag, omsättningsskatten på aktier, den allmänna löneavgiften och skogsvårdsavgiften liksom besluten att sänka kapitalinkomstskatten och arvs- och

gåvoskatten samt att fr.o.m. år 1994 helt avskaffa förmögenhetsskatten. Därtill förbättrades hushållens ekonomi genom att mervärdesskatten på bl.a. livsmedel och persontransporter sänktes till 18 %.

En grupp tjänstemän inom finansdepartementet har i en nyligen publicerad skrift redovisat sin syn på vilka anpassningar av det svenska skattesystemet som är nödvändiga med hänsyn till den fortgående internationaliseringen och i synnerhet med hänsyn till ett framtida medlemskap i EG. Arbetsgruppen konstaterar att de stora förändringar som genomförts i skattesystemet de senaste åren innebär att de svenska skatterna är internationellt konkurrenskraftiga vad gäller personlig inkomstskatt, bolagsskatt, fastighetsskatt och kapitalskatter. De sänkningar som blir aktuella gäller i huvudsak indirekta skatter. En ytterligare sänkning av kapitalinkomstskatten kan enligt arbetsgruppen bli aktuell senare, bl.a. för att undanröja skatteundandragande genom oredovisat sparande i utlandet. En sådan förändring är emellertid aktuell först då räntorna etablerats på en lägre nivå. Under förutsättning att inflationen hålls fortsatt låg bör dessa skatter möjliggöra en hög investeringsnivå och tillväxt i Sverige.

Utvecklingen under de senaste årtiondena har inneburit att teknologi och kapital numera rör sig praktiskt taget helt fritt över gränserna, och fordrar en ersättning som är minst lika hög som på andra håll i världen. Detta gäller i allt högre grad kvalificerad arbetskraft. Därigenom begränsas möjligheten för beskattningen att ta i anspråk det utrymme som produktivitetsutvecklingen skapar. Denna gräns för skatteinkomsterna sätts antingen genom politiska beslut om erforderlig anpassning av skattesatserna eller genom individuella beslut som flyttar skattebaserna.

Regeringen tar nu ytterligare steg i skattepolitiken med huvudinriktning på sänkningar eller slopande av samhällsekonomiskt skadliga skatter och internationell anpassning av skattesystemet.

Energiskatterna minskar de svenska företagens konkurrenskraft. En väsentlig sänkning föreslås därför av industrins energiskatter. Den kvarvarande beskattningen av industrin sker inom ramen för miljörelaterad beskattning (koldioxidskatt och svavelskatt).

Av främst miljöpolitiska skäl upprätthålls den totala nivån på beskattningen av energianvändningen genom ett ökat skatteuttag för hushållen och den ej konkurrensutsatta delen av näringslivet. Detta sker genom en höjning av koldioxidskatten. Därmed understryks miljöskatternas roll inom energibeskattningen. Detta ligger också i linje med strävanden inom EG i riktning mot en mera miljörelaterad beskattning av energisektorn. De sammantagna effekterna av de nu berörda åtgärderna är statsfinansiellt neutrala.

Inom denna ram skapas också ett utrymme för ytterligare satsningar på förnybar energi och hushållning. Detta är, vid sidan av höjningen av koldioxidskatten, viktiga inslag i den samlade klimatstrategin. Miljöförbättrande och kostnadseffektiva åtgärder i Östersjö-området, liksom svenskt deltagande i arbetet med att förbättra kärnkraftssäkerheten i Östeuropa, möjliggörs också.

Åtgärder inom energibeskattningen leder till en ökad skattebelastning på hushållen. Det ökade skatteuttaget är att se mot bakgrund av de miljöpolitiska strävandena inom energibeskattningen. Syftet är däremot inte att generellt öka belastningen på hushållssektorn. En sänkning av den generella mervärdesskatten — momsen — för hushållen bör därför företas. Denna kompenserar fullt ut det höjda energiskatteuttaget.

Momsuttagets nivå måste ses i perspektiv av det kommande EG-medlemskap som regeringen siktar till. I rapporten från tjänstemannagruppen i finansdepartementet pekas på de skillnader som finns i indirekt beskattning mellan en rad EG-länder och Sverige. När gränshindren successivt försvinner finns då risken för en omfattande gräns- och postorderhandel. Denna skulle kunna medföra att skattebaserna flyttade ut ur landet och det svenska folkhushållet gick miste om såväl produktion och distribution som skatteintäkter.

Hur stora dessa risker är och när de inträffar är svårt att bedöma. Det är dessutom viktigt att se risken för att skattebaser i Sverige minskar som en följd av prisskillnader. De svenska produktionskostnaderna är, trots den utjämning som skett, fortfarande högre än konkurrentländernas. Fortsatt inflationsbekämpning, skärpt konkurrens och effektiv arbetsfördelning är i detta sammanhang också viktiga.

Det är dock nödvändigt att också anpassa den allmänna momssatsen i Sverige nedåt. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att den generella momssatsen redan nu sänks från 25 till 22 %.

Ett visst utrymme för en sådan sänkning har redan reserverats i förslaget till statsbudget. Finansieringen därutöver bör ske på ett sådant sätt att det fördelningsmässiga utfallet sammantaget, dvs. inklusive den föreslagna energiskatteomläggningen, blir godtagbart. Regeringen föreslår att schablonavdraget i inkomstslaget tjänst slopas och ersätts med regler som begränsar avdragsrätten. Kostnader för resor mellan bostaden och arbetet blir avdragsgilla till den del de överstiger 4 000 kr. Övriga kostnader som nu täcks av schablonavdraget blir avdragsgilla till den del de överstiger 1 000 kr.

Jag kommer senare denna dag att närmare redovisa förslagen till ändringarna inom skatteområdet. I samband med mina förslag till nytt statsbidragssystem för kommunerna tar jag upp de återverkningar som slopande av schablonavdraget under inkomst av tjänst får för relationerna mellan staten och kommunerna. Utgångspunkten är att kommunernas skatteintäkter inte skall påverkas av omläggningen.

Jag vill slutligen framhålla att regeringen till hösten avser att föreslå förbättringar för mindre och medelstora företag i syfte att jämställa olika ägarformer och eliminera merbeskattningen av enskild näringsverksamhet. Förslagen är en viktig del av regeringens politik för att förbättra villkoren för små och medelstora företag. Förslag kommer även att läggas som syftar till att underlätta riskkapitalförsörjningen till dessa företag. Även arbetet med att generellt ytterligare anpassa företagsbeskattningen till förhållanden i omvärlden kommer att drivas vidare.

Den nu redovisade sänkningen av skattetrycket har skett bl.a. genom att samhällsekonomiskt klart skadliga skatter eliminerats eller reducerats.

Detta utgör en väsentlig del av regeringens strategi för att uppnå hög och varaktig ekonomisk tillväxt. Summan av de åtgärder som har vidtagits och kommer att vidtas innebär att skattetrycket sänks från ca 56 % 1990 till drygt 51 % redan 1993.

Det finns goda skäl att fortsätta detta arbete med reformeringen av skattesystemet i syfte att göra Sverige mer konkurrenskraftigt i fråga om investeringar och företagande, att ytterligare stimulera hushållssparandet samt att reducera samhällsekonomiskt skadliga skattekilar.

De ytterligare skattesänkningar som kan bli aktuella måste fullt ut finansieras. Det är nödvändigt inte minst med hänsyn till att arbetet med att sanera statens finanser och minska det strukturella budgetunderskottet måste ges hög prioritet. Det krävs bl a för att ge trovärdighet åt den fortsatta inflationsbekämpningen och för att klara de s.k. konvergenskrav som ställs i samband med ett inträde i EG:s ekonomiska och monetära union.

Hur stort utrymmet i det längre perspektivet är för skattesänkningar avgörs bl.a. av vilken produktivitetsutveckling som är möjlig att uppnå i den statliga och kommunala tjänsteproduktionen liksom av andra tänkbara strukturförändringar i de offentliga utgifterna. Därvid måste en avvägning alltid ske mot behovet av offentliga insatser på olika områden.

Som exempel kan nämnas att en betydande ytterligare sänkning av skattekvoten skulle bli möjlig vid en omläggning av pensionssystemet enligt de riktlinjer som jag tidigare redovisat.

10 Arbetsmarknadspolitiska insatser

Den långsiktiga inriktningen av den ekonomiska politiken ligger fast. Det finns ingen annan möjlighet att öka välfärden i Sverige än genom en politik som leder till stärkt och bevarad konkurrenskraft, varaktigt låg inflation och därmed lägre ränta. En generell stimulanspolitik i avsikt att överbrygga den internationella lågkonjunkturen skulle bara leda till högre inflation och högre ränta och därmed förlorad konkurrenskraft, förlorad produktion och sysselsättning.

Inom ramen för denna långsiktiga inriktning kan, som jag tidigare framhållit, fördelningen av olika åtgärder över tiden påverkas av det faktiska ekonomiska läget. De åtgärder inom skattepolitikens område som här redovisats har anpassats i tiden för att snabbt ge erforderliga positiva effekter på företagens konkurrenskraft och efterfrågans totala nivå. Likaså kommer de omfattande åtgärder som föranleds av regeringens långsiktiga utgiftsstrategi och som redovisats ovan att få sina största effekter när konjunkturåterhämtningen har börjat och det blir ännu viktigare att hålla tillbaka den efterfrågan som härrör från offentlig sektor eller transfereringar.

Samtidigt är det uppenbart att den försvagning av arbetsmarknadsläget som fortsätter ytterligare en tid skulle ha mycket negativa konsekvenser, både för den enskilde och för ekonomin som helhet, om inte motåtgärder sätts in.

De problem som skapas av hög arbetslöshet är betydande. Enskilda människor kan få stora sociala problem och knäckt självförtroende. Risk finns att missbruksproblem uppstår. Kompetens går förlorad när den inte används och stimuleras.

Särskilt allvarliga blir problemen för många ungdomar, arbetshandikappade, invandrare och andra som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Erfarenheter från andra länder visar att hela generationer av ungdomar kan riskera att aldrig få fotfäste på arbetsmarknaden.

Allvarliga problem följer med arbetslöshet som varar lång tid. Därför är långtidsarbetslöshet alltid oacceptabel.

En hög och permanent arbetslöshet skulle inte bara vara socialt orättfärdig. Den skulle också försämra ekonomins funktionssätt genom att ekonomin i uppgången snabbt slår i kapacitetstaket med de risker för överhettning och inflation som detta medför.

I många länder har detta sociala problem lindrats genom att arbetslöshetsersättning betalas ut under mycket lång tid, ibland ända till pensioneringen. I Sverige är inställningen annorlunda. En aktiv arbetsmarknadspolitik prioriterar arbetslinjen framför kontantstöd. Detta innebär samtidigt att krav ställs på den enskilde individen. Denna politik skall fullföljas. Den är både socialt och ekonomiskt riktig.

Regeringen avsätter därför betydande resurser till bl.a. tidigareläggning av investeringar i infrastruktur, tidigareläggning av statliga byggnadsinvesteringar, utbildningsinsatser och beredskapsarbeten. Åtgärderna beräknas ge sysselsättningseffekter över hela landet.

Åtgärderna har en sådan inriktning att de överensstämmer med regeringens långsiktiga strategi. Ökade generella subventioner till byggande eller offentlig sysselsättning kan därför inte komma ifråga. Sådana insatser skulle riskera att medföra inlåsning av arbetskraft i fel sektorer.

De aktiva åtgärder som sätts in av sysselsättningsskäl har därför följande inriktning. De skall vara möjliga att påbörja och avsluta snabbt. De skall ha träffsäkerhet och vara kostnadseffektiva. De skall stämma med den långsiktiga tillväxtstrategin.

Slutsatsen blir att utbildnings- och kompetenshöjande insatser samt tidigareläggning av tillväxtbefrämjande investeringar prioriteras. Åtgärderna syftar främst till att ge ungdomar meningsfull verksamhet, att stärka särskilt svaga grupper på arbetsmarknaden samt att motverka långtidsarbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden. De har därmed också gynnsamma regionalpolitiska effekter.

För ungdomar har redan tidigare ett särskilt stöd föreslagits, s.k. praktikplatser. Skulle de föreslagna platserna visa sig otillräckliga har regeringen möjlighet att under hösten återkomma med förslag till ytterligare praktikplatser via finansfullmakten.

Med hänsyn till de försämrade utsikterna på arbetsmarknaden föreslås också ökade möjligheter till utbildning för ungdomar genom att de som lämnar tvååriga gymnasielinjer bereds möjlighet till ett tredje år. Därigenom kan minst 8 000 ungdomar ges bra utbildning som ökar deras möjligheter till fasta jobb. Dessutom inrättas inom högskolan ett s.k. basår som ger ungdomar möjlighet att komplettera sin utbildning för bl.a.

tekniska studier. Ytterligare 520 högskoleplatser för språkutbildning inrättas.

Dessutom föreslås tidigareläggning av vissa byggnadsarbeten bl.a. inom högskoleområdet, kulturområdet, justitiedepartementets område samt handikappanpassning av statliga lokaler.

Ytterligare resurser avsätts nästa budgetår för i första hand underhållsarbeten och mindre vägobjekt i regioner med hög arbetslöshet.

Ett visst tillskott föreslås för utökade ramar för främst underhåll och renovering av samlingslokaler. Trossamfunden tillförs medel för lokaler inom denna ram. AMS tillförs medel för ytterligare beredskapsarbeten. Denna förstärkning skall i första hand användas för upprustning av skolans fysiska miljö, s.k. skogliga beredskapsarbeten och beredskapsarbeten inom natur- och fornminnesområdet. Slutligen tillförs AMS ytterligare resurser för flexibla lönebidrag för arbetshandikappade.

Inom socialpolitiken lägger regeringen betydande vikt vid ett förbättrat stöd för gamla människor och människor med handikapp. Därför föreslås nu att byggande av s.k. gruppbostäder om möjligt får tidigareläggas. Det stimulansbidrag för gruppbostäder som riksdagen tidigare beslutat om för en treårsperiod bör således kunna utnyttjas i förtid allt eftersom projekt blir färdiga för igångsättning.

11 Den ekonomiska utvecklingen 1992-93

11.1 Den internationella ekonomin

Produktionen i OECD-länderna växte med endast knappt 1 % 1991. Det var främst en fortsatt svag utveckling i den amerikanska och brittiska ekonomin — tillsammans med en dämpning av aktiviteten i Kontinentaleuropa och Japan — som förklarar den låga tillväxten. I år och nästa år väntas en viss förstärkning av den internationella ekonomin, och totalproduktionen (BNP) i OECD-området beräknas växa med 2 % resp. 3 %. Det är främst i Nordamerika som tillväxten tilltar. I Kontinentaleuropa och Japan å andra sidan väntas expansionen bli mycket svag under större delen av 1992, och det är först mot slutet av året som en viss återhämtning kan förutses äga rum.

Farhågor som tidigare fanns att den amerikanska ekonomin åter skulle falla tillbaka i en lågkonjunktur har inte besannats. Totalproduktionen har ökat sedan ungefär ett år. Återhämtningen har dock varit mycket svag, bl.a. beroende på en försiktig attityd hos hushåll och företag att öka efterfrågan. Den för den amerikanska ekonomin så viktiga privata konsumtionen har under de senaste månaderna visat klara tecken på att förstärkas. Det faktum att räntorna fortsatt att falla sedan hösten 1991 — från en redan låg nivå — gör att det nu exceptionellt låga ränteläget sannolikt snart ger märkbara effekter på den inhemska efterfrågan.

Den japanska ekonomin kännetecknas av en snabb avmattning. En kraftig försämring av lönsamheten i näringslivet tillsammans med en försvagning av orderläget har lett till att de japanska företagen planerar

relativt omfattande neddragningar av investeringarna i år. Tillsammans med en svag inkomstutveckling för hushållen talar detta för en långsam efterfrågeutveckling under större delen av 1992. Först mot slutet av året väntas effekterna av genomförda penningpolitiska lättnader och finanspolitiska stimulansåtgärder resultera i en viss förstärkning av den japanska ekonomin.

I stora drag överensstämmer den senaste utvecklingen i Förenta staterna och Japan med de bedömningar som gjordes i finansplanen. I Västeuropa däremot har den ekonomiska tillväxten dämpats betydligt mer än vad som förutsågs i början av året. Utvecklingen reflekterar dels att den starka efterfrågan som följde efter den tyska återföreningen avtagit, dels att den penningpolitiska åtstramningen i Tyskland har lett till ränteuppgång och historiskt sett höga realräntor i flertalet västeuropeiska länder. Dessa två faktorer bidrar sannolikt till en fortsatt dämpad ekonomisk utveckling i Västeuropa också in i 1993.

I Tyskland mattades tillväxten starkt av under 1991, och flertalet konjunkturindikatorer pekar på en fortsatt svag utveckling fram till åtminstone sommaren i år. Under den senaste tiden har pris- och kostnadstrycket tilltagit i den tyska ekonomin, och de pågående löneförhandlingarna har ökat oron. Det finns därför skäl att räkna med en stram penningpolitik ännu en tid. Tidigast under senare delen av 1992 väntas en viss återhämtning i den tyska ekonomin.

Den successiva förstärkning av den internationella konjunkturen som väntas under 1992 och 1993 kommer att förbättra marknadsförutsättningarna för den svenska exporten. Efter att förra året ha ökat endast marginellt, väntas marknadstillväxten för svensk export uppgå till 4 respektive 7 % i år och nästa år.

Ett viktigt osäkerhetsmoment i bedömningen är utvecklingen i Tyskland. Den markanta avmattningen av aktivitetstillväxten kan primärt tolkas som en återgång till en mer normal ekonomisk utveckling, efter den chock som den tyska ekonomin utsattes för till följd av återföreningen. Man kan emellertid inte utesluta att den kraftiga dämpningen sedan förra året speglar en mer traditionell konjunkturcykel, där ekonomin efter flera år med mycket hög tillväxt går in i en regelrätt lågkonjunktur. Oroväckande i sammanhanget är att det mönster av fallande nominella och reala räntor som normalt föregår en vändning av konjunkturen hittills uteblivit. Osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen i Tyskland och därmed också för övriga Europa, kan betraktas som relativt stor ännu en tid.

EG:s konvergenskrav och Sverige

Förverkligandet av en ekonomisk och monetär union (EMU) i EG mot slutet av 1990-talet kräver en likartad ekonomisk utveckling i medlemsländerna i fråga om inflation, ränta och budgetutveckling. Principen är att endast de länder som uppfyller de s.k. konvergenskraven kan ingå i EMU. Sålunda får inflationstakten och de långa räntorna inte vara mer än 1,5 respektive 2 procentenheter högre än i de tre länder som har lägst

inflationstakt. Den offentliga sektorns underskott och skuldsättning får inte överstiga 3 respektive 60 % av BNP. Vidare skall växelkursen under minst två år ha hållits stabil inom de normala fluktuationsmarginalerna i EG:s valutasystem.

För att Sverige som medlem i EG skall kunna delta i EMU måste vår ekonomi sålunda utvecklas i linje med de mest stabila ekonomierna i Europa. Endast på detta sätt skapas förutsättningar för att Sverige fullt ut skall kunna tillgodogöra sig vinsterna av den fördjupade integrationen med Europa. Sverige uppfyller för närvarande flertalet av EG:s konvergenskrav. Enligt de prognoser som nu föreligger skulle vi även i fortsättningen göra detta ifråga om inflation och ränta, men inte vad gäller den offentliga sektorns finanser. Stora ansträngningar måste därför göras under kommande år för att återta, behålla och befästa denna position. Bl.a är en fortsatt restriktiv finanspolitik nödvändig för att vidmakthålla den nu uppnådda låga inflationstakten liksom för att förbättra statsfinanserna.

EES-avtalet

EES-avtalet innebär att EFTA-länderna blir delaktiga i den s.k. inre marknaden i EG som träder i kraft den 1 januari 1993. På den inre marknaden undanröjs i princip hindren för varor, tjänster, kapital och personer. I avtalet ingår vidare gemensam konkurrenspolitik samt samarbete på ett antal angränsande områden såsom forskning, utbildning, miljövård och konsumentskydd. Sverige får genom avtalet tillträde till en europeisk marknad som omfattar 380 miljoner människor.

Ett viktigt resultat av EES-avtalet är att en betydande europeisk marknad för offentlig upphandling skapas. Värdet av den offentliga upphandlingen av varor och tjänster inom EG har uppskattats till ca 4 500 miljarder kr. årligen. Svenska producenter kommer att kunna delta i konkurrensen på denna marknad, samtidigt som de nya reglerna skapar möjlighet till minskade kostnader för offentlig upphandling i Sverige.

En annan viktig följd av EES-avtalet är införandet av gemensamma konkurrensregler för gränsöverskridande handel. Den anpassning av den svenska konkurrenslagstiftningen, som samtidigt genomförs, innebär i kombination med minskade gränshinder en väsentlig skärpning av konkurrensen i Sverige.

Avtalet innebär vidare etableringsfrihet inom EES-området. Den svenska lagstiftningen gällande utländska förvärv av företag och fastigheter har i allt väsentligt redan liberaliserats vid årsskiftet 1991/92 som ett led i regeringens strävan att främja ökade utländska investeringar i Sverige.

Genom EES-avtalet ges rätt att fritt söka arbete i samtliga EFTA- och EG-länder. Detta är principiellt ett viktigt steg. All erfarenhet inom EG av en fri arbetsmarknad visar dock att arbetskraftens rörlighet i praktiken förblir begränsad.

11.2 Den svenska ekonomins utveckling

Aktiviteten i den svenska ekonomin fortsätter att mattas. Efter ett fall i den samlade efterfrågan på varor och tjänster med drygt 1 % förra året väntas en viss tillbakagång även i år. Läget på arbetsmarknaden förvärras och kommer att vara fortsatt mycket svagt även nästa år, även om en viss tillväxt i ekonomin då bör vara möjlig att uppnå.

Den svaga internationella konjunkturen är av stor betydelse. Recessionen under fjolåret i de anglosaxiska länderna och raset i den finska ekonomin gjorde att marknadstillväxten för svensk export endast uppgick till ca ½ %. Svenska företag kunde heller inte hålla sina marknadsandelar, delvis som en följd av det sedan tidigare allt för högt uppdrivna kostnadsläget. Inte heller i år kan exporten väntas ge någon större draghjälp åt ekonomin. Visserligen förbättras konjunkturen i främst USA och det dramatiska importfallet i Finland stoppas upp, men detta motverkas till stor del av den försämring som nu kan registreras för bl.a. Tyskland och Japan. Under 1993 däremot väntas exporten ta fart.

Att gå igenom en desinflationsprocess under en internationell konjunkturavmattning innebär stora påfrestningar. Samtidigt är det nödvändigt att den svenska ekonomin omvandlas på ett sådant sätt att förutsättningar skapas för en långsiktigt uthållig tillväxt.

De obalanser som byggdes upp under andra hälften av 1980-talet var mycket stora och gör att anpassningen nu blir smärtsam. Priset på fastigheter och andra tillgångar drevs upp alltför högt. Hushållens skuldsättning och lånefinansierade konsumtion steg. Överhettningen gjorde att löne- och prisutvecklingen kom helt i olag med omvärldens. Ett otidsenligt skatte-, transfererings- och bidragssystem gjorde att incitamenten till arbete och sparande var helt otillräckliga.

Den omställningsfas som ekonomin nu genomgår innebär att en normalisering håller på att komma till stånd inom en rad områden. Det gäller bl.a. hushållens sparkvot, byggandet av kommersiella fastigheter och bostäder, bankers och andra instituts kreditgivning, värdering av vissa tillgångar etc.

En hämsko för ekonomin i denna process är den mycket höga realräntan, som ökar belastningen på hushåll och företag. I huvudsak är den nominella räntan bestämd av omvärlden och framför allt av den tyska penningpolitiken. Eftersom det tyska ränteläget ligger högt, i efterdyningarna av återföreningen och det inflationstryck som därvid uppstått, måste också de svenska nominella räntorna anpassas till detta. Därtill kommer de höga avkastningskraven på tillgångar i svenska kronor som beror på att omvärlden ännu inte har insett att Sverige prioriterar låg inflation samt den vidgade räntemarginal som följer av störningarna i det finansiella systemet. Problemen kan endast lindras av en konsekvent och trovärdig ekonomisk politik som gör att räntemarginalen mot omvärlden kan hållas inom ett relativt snävt intervall.

Enligt den bedömning som görs i den reviderade nationalbudgeten kommer BNP att sjunka med 0,4 % i år. Det är framför allt fortsatt fallande investeringar inom byggsektorn som svarar för denna negativa

utveckling. Den privata och kommunala konsumtionen samt lagren bidrar till att mildra nedgången. Exporten planar ut efter fjolårets fall. Produktivitetstillväxten tilltar inom näringslivet, och framför allt då inom industrin. Därigenom stärks konkurrenskraften och de långsiktiga tillväxtförutsättningarna. I den korta perspektivet innebär det emellertid att efterfrågan på arbetskraft avtar ytterligare och att arbetslösheten fortsätter att öka.

Tabell 11:1 Försörjningsbalans

	Miljarder kr. 1991	Procentuell volymförändring			
		1990	1991	1992	1993
BNP	1 431,6	0,4	-1,1	-0,4	0,8
Import	378,5	1,5	-6,9	-0,5	2,5
Tillgång	**1 810,1**	**0,7**	**-2,7**	**-0,4**	**1,3**
Privat konsumtion	779,4	-0,2	1,2	0,5	-0,5
Offentlig konsumtion	382,0	2,1	1,0	0,1	-0,8
Stat	109,1	3,4	-2,2	-0,2	-0,7
Kommuner	272,9	1,6	2,3	0,2	-0,8
Bruttoinvesteringar	270,3	-0,9	-7,3	-9,0	-1,5
Lagerinvesteringar[1]	-25,5	0,1	-2,1	0,6	0,9
Export	403,7	1,5	-2,7	1,0	4,5
Användning	**1 810,1**	**0,7**	**-2,7**	**-0,4**	**1,3**
Inhemsk användning	1 406,4	0,4	-2,7	-0,9	0,1

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

Under år 1993 inleds en exportledd tillväxt. BNP ökar med knappt 1 %. En bättre internationell konjunktur, i kombination med förstärkt konkurrenskraft, väntas leda till en ganska god exportutveckling. Därutöver ger sannolikt lagerinvesteringarna ett positivt bidrag till tillväxten. Fallande privat och offentlig konsumtion samt investeringar gör dock att uppgången i BNP blir blygsam. Enligt den prognos som redovisas i den reviderade nationalbudgeten skulle nedgången i byggverksamheten stanna vid 10 %. Kapacitetsutnyttjandet i ekonomin avtar ytterligare. Arbetslösheten väntas börja sjunka först mot slutet av året.

Prognosen över den svenska ekonomins utveckling är behäftad med mycket stora osäkerheter, eftersom erfarenheter av hur en desinflationsprocess går till i allt väsentligt saknas och i alla händelser ligger mycket långt tillbaka i tiden. Hushållens sparbeteende, reaktionerna i den finansiella sektorn och byggsektorns anpassningsprocess är mycket svåra att förutse, förutom de impulser som kommer från den internationella ekonomin.

Tabell 11:2 Nyckeltal

	1990	1991	1992	1993
Inflation, KPI dec.-dec. %	10,7	8,0	2,0	2,2
Disponibel inkomst (%)	3,1	4,3	1,5	-0,8
Sparkvot (nivå, %)	-1,2	1,9	2,9	2,6
Industriproduktion (%)	-2,0	-5,3	-2,0	3,8
Relativ enhetsarbetskostnad (%)	3,9	0,4	-4,6	-4,2
Arbetslöshet (nivå, %)	1,5	2,7	4,4	5,0
Handelsbalans (mdr. kr.)	14,7	32,6	40,7	51,9
Bytesbalans (mdr. kr.)	-38,1	-13,0	-6,7	3,2
Bytesbalans (% av BNP)	-2,8	-0,9	-0,5	0,2

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet samt finansdepartementet.

Det förlopp som den svenska ekonomin genomgår innehåller också flera positiva drag. Nedväxlingen av de nominella löneökningarna går snabbt. Tillsammans med den produktivitetspotential som håller på att frigöras i industrin leder detta till att förutsättningarna för en utrikeshandelsledd tillväxt starkt förbättras, när väl den internationella konjunkturen skjuter fart. Inflationstakten har kommit ned på en nivå som ligger lägre än i flertalet konkurrentländer.

Positiv är också den starka förbättring som bytesbalansen genomgått. Delvis förklaras utvecklingen av den svaga inhemska efterfrågan som dämpat importen. Till en del beror dock den gynnsamma handelsbalansen på en normalisering av importinnehållet i ekonomin efter den högt uppdrivna nivå som följde på överhettningen i slutet av 1980-talet.

Den omstrukturering från skyddad till konkurrensutsatt sektor som pågår, de förbättrade incitamenten för arbete och sparande som införs och det allt lägre pris- och kostnadstryck som uppnås kommer att tillsammans höja den svenska ekonomins tillväxtförmåga och förstärka arbetsmarknaden. Ännu återstår dock en betydande del av den anpassningsprocess som krävs för att nå de långsiktiga målen.

11.3 Utvecklingen på de finansiella marknaderna och fastighetsmarknaden

Problemen har vuxit för många företag som är verksamma inom de finansiella marknaderna. Aktieägarna i finansiella företag och företag med verksamhet på fastighetsmarknaden har sett värdet av sina aktier falla kraftigt. Stora förmögenheter som skapats genom spekulation under 1980-talet har raderats ut.

Från att ha legat på ungefär 0,5 % av utlåningen under hela 1980-talet steg kreditförlusterna i banksystemet till drygt 1 % 1990 och till nästan 4 % 1991. Bankerna gick totalt sett med förlust förra året.

Utvecklingen skiljer sig åt mellan olika banker. De största bankerna är stabila och har hittills endast haft mindre kreditförluster, men det står fullt klart att det också finns banker där kreditgivningen varit anmärkningsvärt riskfylld.

Kreditförlusterna är till en del en följd av den nödvändiga desinflationsprocess som den svenska ekonomin just nu går igenom. Inflationen måste

etableras på den låga nivå som den fasta växelkursen kräver. Denna process har blivit särskilt smärtsam till följd av att den nödvändiga avregleringen på kreditmarknaden i mitten av 1980-talet inte redan då kompletterades med den lika nödvändiga marginalskattereformen. Därigenom lades, sammantaget med devalveringarna och expansionen av de offentliga utgifterna, grunden för det drivhusklimat i ekonomin som ledde till spekulation baserad på höga inflationsförväntningar.

Inflationsförväntningarna spelar särskilt stor roll på fastighetsmarknaden. Där faller nu priserna kraftigt eftersom direktavkastningen måste stiga när inflationen inte längre automatiskt höjer hyror och värden. Det finansiella systemet är också särskilt exponerat mot fastighetsrelaterade krediter. Omkring 3/4 av de hittills gjorda kreditreserveringarna inom banksystemet härrör från fastighetsfinansiering.

De höga kreditförlusterna beror också på den realräntechock som ekonomin nu upplever. Genom att nedgången av inflationstakten inte motsvaras av en lika stor sänkning av marknadsräntorna har realräntan kommit att stiga kraftigt. Samtidigt har bankerna vidgat sina räntemarginaler de senaste åren, vilket innebär en ytterligare höjning av den realränta som hushåll och företag tvingas betala.

Beträffande storleken på kreditförlusterna under de kommande åren utgör, förutom den fortsatta utvecklingen på fastighetsmarknaden, hushållens finansiella situation ett särskilt osäkerhetsmoment liksom de många företagskonkurserna. En fortsatt svag ekonomisk aktivitet i förening med en fortsatt hög realränta och stigande arbetslöshet talar för att kreditförlusterna kommer att vara fortsatt höga. Internationell erfarenhet visar även att det tar flera år att övervinna svårigheterna för banksystemet.

De ökade kreditförlusterna har även medfört att bankerna intar en mer återhållsam inställning till kreditgivning. Större krav ställs på säkerheter och låntagarnas betalningsförmåga. Det kan innebära att även sunda investeringsprojekt riskerar att inte komma till stånd till följd av brist på finansiering.

Sammantaget leder utvecklingen inom finanssektorn till att den svenska ekonomin utsätts för en kraftig finansiell åtstramning.

De allvarliga problemen har sin upprinnelse i tidigare strukturella och stabiliseringspolitiska missgrepp. Den prioritering av inflationsbekämpningen, som den tidigare regeringen påbörjade, var riktig men skedde vid en alltför sen tidpunkt.

Regeringen står fast i sin avsikt att fullfölja inflationsbekämpningen med en kombination av strukturåtgärder och en stram finanspolitik baserad på besparingar i de offentliga utgifterna. Den långsiktiga politik som regeringen för medger inte generellt stimulerande åtgärder av överbryggningskaraktär.

De allvarliga problem som finns på de finansiella marknaderna och på fastighetsmarknaden bör lösas på marknadens egna villkor. Regeringen följer noga utvecklingen och ägnar i sina beslut om den ekonomiska politiken uppmärksamhet åt att de strukturellt nödvändiga åtgärderna

måste ges en sådan utformning att de underlättar och lindrar den anpassning som nödvändigtvis måste ske.

Den situation som uppstått kräver åtgärder av alldeles speciell karaktär. Det handlar om att i ett allvarligt läge beslutsamt angripa problem som om de lämnades olösta skulle kunna hota vårt lands ekonomiska återhämtning. Mot denna bakgrund förslår regeringen att fastighetsskatten på kommersiella lokaler avskaffas från den 1 januari 1993. Därigenom motverkas värdefallet på fastigheter med kommersiella lokaler, vilket bidrar till en ökad stabilitet i fastighetssektorn och inom kreditsystemet. Därigenom säkras också en högre framtida utlåningskapacitet genom att bankernas pantvärden i berörda fastigheter påverkas i positiv riktning. Detta medför dessutom en likabehandling inom skattesystemet eftersom industri- och jordbruksfastigheter inte omfattas av denna skatt.

Regeringen har också tidigare (prop. 1991/92:119) lagt förslag om ändrade regler för avskattning av bankernas obeskattade reserver. Det innebär att finansiella företag ges samma möjligheter som andra företag att kvitta förluster mot det s.k. uppskovsbeloppet under hela återföringsperioden.

I samma proposition föreslogs ändrade skatteregler som underlättar för utländska dotterbanksföretag att ombildas till filialer.

Utformningen av de framtida reglerna för statens stöd till nyproduktion och ombyggnad av bostäder är avvägda så att de boende och fastighetsägarna inte får sina grundläggande ekonomiska förutsättningar rubbade samtidigt som statens kostnader kan minska betydligt, särskilt på lång sikt.

Regeringen fick i höstas omedelbart efter regeringsskiftet ta ställning till problemen i det finansiella systemet. Det första ärendet var frågan om aktieemissionen i Nordbanken. Eftersom staten är huvudägare var besluten om kapitaltillskott naturliga. Nästa ärende blev Första Sparbanken. För att säkra stabiliteten i betalningssystemet i den situation som uppkommit blev ett statligt deltagande i rekonstruktionsarbetet under förra hösten nödvändigt. Utveckligen mot allt större kreditförluster fortsatte i banksystemet som helhet under 1991 liksom i Första Sparbanken. Regeringen har därför föreslagit riksdagen att staten åter medverkar till en lösning av problemen i Första Sparbanken (prop. 1991/92:168). En statlig medverkan har bedömts vara nödvändig för att också nu trygga stabiliteten i betalningssystemet.

12 Avslutning

Regeringens ekonomiska politik är på kort sikt en räddningsaktion för välfärdssamhället. På lång sikt skapas möjligheter för Sverige att åter bli en nation med hög och bestående tillväxt. Redan syns vissa tecken på att insatserna ger resultat. Tilltron till Sverige som företagarnation är på väg att återvända.

Produktiviteten ökar kraftigt och Sverige börjar åter bli ett konkurrenskraftigt land. Inflationen har sänkts rejält och är nu lägre än i de flesta länder.

Till de ljusa inslagen i bilden hör också den internationella integrationen. I Europa inleds genom tillkomsten av EG:s inre marknad och EES-avtalet nästa år en liberalisering och avreglering som är unik.

I Öst- och Centraleuropa öppnas nya marknader som under 1990-talet och därefter kan ge betydande bidrag till den ekonomiska utvecklingen i vår del av världen. Sverige är väl rustat att möta denna efterfrågan.

Möjligheterna är således goda att vända utvecklingen, bryta den ekonomiska stagnationen och återge svensk ekonomi dess utvecklingskraft. En rad förändringar i omvärlden och här hemma ger anledning till optimism för framtiden. Villkoret är att Sverige klarar av att fullfölja den inre anpassningen och fortsätta med den enda vägens politik.

Häri ligger de närmaste årens viktigaste politiska utmaning. Regeringen är fast besluten att lösa denna uppgift.

Statsbudgeten och särskilda frågor

1 Statsbudgeten budgetåren 1991/92 och 1992/93

1.1 Beräkningsförutsättningar

Vid beräkning av statsinkomsternas utveckling är de antaganden som görs om inkomstutvecklingen i samhället av stor betydelse. Riksrevisionsverket (RRV) har under hand lämnat en beräkning av statsbudgetens inkomster. (Beräkningen i sin slutgiltiga utformning avser RRV att publicera den 22 april 1992). En sammanfattning av beräkningen bör fogas till protokollet i detta ärende (bilaga II:1.3). De antaganden som RRV räknat med redovisas i tabell 1. En del av de förslag som presenteras i kompletteringspropositionen påverkar den ekonomiska utvecklingen på ett sådant sätt att jag nu gjort en ny bedömning av denna. Därför räknar jag med delvis andra antaganden än RRV. Dessa antaganden redovisas också i tabell 1.

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

	1991 RRV	Föredraganden	1992 RRV	Föredraganden	1993 RRV	Föredraganden
Lönesumma	3,3	3,3	2,2	2,1	1,4	1,0
Konsumentpriser, årsgenomsnitt[1]	9,4	9,4	2,4	2,5	3,4	2,2
Privat konsumtion, löpande priser	11,5	11,5	3,8	3,6	3,3	1,9

[1]Innefattar effekt av skattereformen 1991, vilken höjer KPI med 3,7 procentenheter.

I RRV:s beräkningar avseende budgetåren 1991/92 (statsbudgetens inkomster och utgifter) och 1992/93 (statsbudgetens inkomster) har verket tagit hänsyn till beslut som riksdagen fattat före den 20 mars 1992. RRV har även beaktat förslag från regeringen före denna tidpunkt. Jag har därutöver beaktat även de riksdagsbeslut som fattats under återstoden av mars samt de förslag från regeringen som lagts fram under denna period. I några fall har jag även beaktat förslag som lagts fram efter den 31 mars. Det får ankomma på riksdagens finansutskott att göra justeringar för ytterligare förändringar som ej kunnat beaktas.

1.2 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1991/92

RRV kommer den 22 april 1992 även att presentera en ny beräkning av budgetutfallet för budgetåret 1991/92, budgetprognos nr 5. Beräkningarna av inkomsterna för budgetåret 1991/92 redovisas också i verkets inkomstberäkning.

Inkomster

I sin inkomstberäkning har RRV för budgetåret 1991/92 beräknat inkomsterna till 416 512 milj.kr.

RRV:s beräkningar föranleder inte någon erinran från min sida.

Utgifter

I statsbudgeten för innevarande år uppgår utgifterna till 470 108 milj. kr. Enligt underhandsinformation från RRV uppgår de totala utgifterna till 484 711 milj. kr. Verket har i denna underrättelse beaktat beslut om och förslag till anslag på tilläggsbudget om sammanlagt 4 004 milj. kr. Utgifterna exkl. statsskuldräntor prognosticeras till 423 611 milj. kr. för budgetåret 1991/92.

Enligt ovannämnda underhandsinformation från RRV beräknas utgifterna för *statsskuldräntorna* till 61,1 miljarder kr. för budgetåret 1991/92. Ny information från riksgäldskontoret ger vid handen att dessa utgifter kan beräknas öka. Utgifterna för statsskuldräntorna uppgår därför i min beräkning till 61,3 miljarder kronor. När det gäller den beräknade belastningen under övriga anslag räknar jag ner anslagen *Bostadsbidrag* med 140 milj. kr. och *Ålderspensioner* med 108 milj. kr. med anledning av förändrade antaganden om den ekonomiska utvecklingen. Vidare räknar jag ner anslaget *Studiemedel* med 359 milj. kr. och anslaget *Ersättning till kommuner för flyktingar* med 336 milj. kr. med anledning av ny information. Av samma skäl räknar jag upp anslaget *Bidrag till kommunala bostadstillägg till folkpension* med 50 milj. kr. *Efterlevandepensioner till vuxna* med 22 milj. kr., *Barnpensioner* med 10 milj. kr. samt *Bidrag till driften av det kommunala offentliga skolväsendet* med 11 milj. kr. Ovannämnda förändringar kan jämföras med den budgetprognos som RRV publicerar den 22 april 1992.

Tabell 2. Räntor på statsskulden budgetåret 1990/91
Miljarder kronor

	Beräkning till grund för statsbudgeten	Nuvarande beräkning
Räntor på inhemska lån m.m.	51,7	54,2
Räntor på utländska lån	6,8	6,3
Valutaförluster, netto	0,5	0,8
Summa	59,0	61,3

Jag beräknar att *anslagsbehållningarna på reservationsanslag* under innevarande budgetår kommer att öka med 5 907 milj. kr. för att uppgå till 30 721 milj. kr. Någon utgift för reservationsmedelsförbrukning kommer således inte att uppstå under budgetåret 1991/92. Denna beräkning överenstämmer med underhandsinformation från RRV.

Jag beräknar 1,0 miljarder kronor för *Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto* för innevarande år.

Sammantaget räknar jag därmed med att utgifterna under budgetåret 1991/92 kommer att uppgå till 484 061 milj. kr. Beräkningarna sammanfattas i tabell 3.

Tabell 3. Statsbudgetens utgifter budgetåret 1991/92
Milj.kr.

	Statsbudget	RRV	Föredraganden
Utgiftsanslag exkl. statsskuldräntor	402 608	428 518	427 668
Statsskuldräntor	60 000	61 100	61 300
Förändring i anslagsbehållningar	-3 500	-5 907	-5 907
Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto	11 000	1 000	1 000
Summa	470 108	484 711	484 061
Finansfullmaktsutnyttjande	-	1 300	1 300

1.3 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1992/93

Inkomster

RRV beräknar statsbudgetens totala inkomster till 397 909 milj. kr. för budgetåret 1992/93. I det följande redovisas de förändringar av inkomsterna i förhållande till RRV:s beräkningar som jag funnit nödvändiga.

Till följd av ändrade antaganden om den ekonomiska utvecklingen på grund av de förslag som jag själv och chefen för arbetsmarknadsdepartementet senare i dag kommer att presentera räknar jag upp inkomsttiteln *Folkpensionsavgift* med 60 milj. kr., inkomsttiteln *Barnomsorgsavgift* med 10 milj. kr., inkomsttiteln *Utbildningsavgift* med 70 milj. kr. och inkomsttiteln *Övriga socialavgifter, netto* med 10 milj. kr. Med anledning av vad jag senare i dag kommer att föreslå och p.g.a. nya antaganden om den ekonomiska utvecklingen räknar jag vidare upp inkomsttiteln *Fysiska personers inkomstskatt* med 3 170 milj. kr. och inkomsttiteln *Sjukförsäkringsavgift, netto* med 1 624 milj. kr. Jag räknar ner inkomsttiteln *Mervärdeskatt* med 4 050 milj. kr. av samma anledning. Jag räknar även ner inkomsttiteln *Juridiska personers inkomstskatt* med 600 milj. kr., upp inkomsttiteln *Bensinskatt* med 400 milj. kr., ner inkomsttiteln *Energiskatt* med 480 milj. kr. och ner inkomsttiteln *Kilometerskatt* med 210 milj. kr. med anledning av de förslag jag kommer att presentera senare idag. De förslag som jag senare i dag kommer att presentera föranleder också en nedräkning av inkomsttiteln *Avräkningsskatt* med 12 557 milj. kr. och en nedräkning av inkomsttiteln *Skatteutjämningsavgift* med 4 751 milj. kr. Jag räknar vidare upp inkomsttiteln *Övriga inkomster av statens verksamhet* med 2 000 milj. kr. till följd av vad chefen för arbetsmarknadsdepartementet senare i dag kommer att presentera.

På grund av att jag gör en delvis annorlunda bedömning än RRV räknar jag ner inkomsttiteln *Skatt på spritdrycker* med 500 milj. kr., inkomsttiteln *Skatt på vin* med 340 milj. kr. och *Skatt på malt- och läskedrycker* med 96 milj. kr. Av samma anledning räknar jag slutligen upp inkomsttiteln *Uppdragsmyndigheter m.fl. komplementkostnader* med 140 milj. kr.

Sammantaget innebär detta att jag räknar ner inkomsterna i förhållande till RRV:s beräkningar med sammanlagt 16 100 milj. kr. till 381 809 milj. kr. Förändringen i förhållande till RRV:s beräkningar framgår av tabell 4.

Tabell 4. Ändringar i RRVs beräkningar av statsbudgetens inkomster budgetåret 1992/93
Milj. kr.

Inkomsttitel/Inkomsthuvud/Inkomstgrupp		RRVs beräkning	Förändring enligt föredraganden
1111	Fysiska personers inkomstskatt	-11 441	+3 170
1121	Juridiska personers inkomstskatt	24 448	-600
1211	Folkpensionsavgift	51 618	+60
1221	Sjukförsäkringsavgift,netto	-1 525	+1 624
1231	Barnomsorgsavgift	14 469	+10
1241	Utbildningsavgift	1 950	+70
1251	Övriga socialavgifter, netto	3 835	+10
1411	Mervärdeskatt	118 500	-4 050
1421	Bensinskatt	18 100	+400
1425	Skatt på spritdrycker	6 600	-500
1426	Skatt på vin	3 500	-340
1427	Skatt på malt- och läskedrycker	2 855	-96
1428	Energiskatt	17 500	-480
1462	Kilometerskatt	3 235	-210
1511	Avräkningsskatt	20 343	-12 557
2543	Skatteutjämningsavgift	13510	-4 751
2811	Övriga inkomster av statens verksamhet	1 421	+2 000
5131	Uppdragsmyndigheter m.fl. komplementkostnader	90	+140
Summa inkomster		**397 909**	
Summa förändringar enligt föredraganden			**-16 100**

Redovisning på statsbudgeten av offentligrättsliga avgifter

Regeringen har i prop. 1991/92:100, bil. 1, redovisat principer för styrning av avgiftsfinansierad verksamhet. För offentligrättsliga avgifter för reglerande verksamhet redovisades grundprincipen att bruttoredovisning på statsbudgeten bör tillämpas i normalfallet. Det ankommer på riksdagen att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten. Verksamheten bör budgeteras på sedvanligt sätt och tillföras medel över ramanslag. Avgifterna bör redovisas på inkomsttitel på statsbudgeten. Riksdagen hade inga erinringar mot de redovisade principerna (FiU20, rskr. 128).

För att erhålla en enhetlig tillämpning bör en ny inkomsttitel föras upp på statsbudgeten benämnd Övriga offentligrättsliga avgifter. Inkomsttiteln expeditionsavgifter bör bibehållas men ges beteckningen expeditions- och ansökningsavgifter. Grundprincipen bör vara att avgifter från offentligrättslig verksamhet bör tillföras någon av dessa två inkomsttitlar.

Avslutningsvis vill jag redovisa förändringarna i indelningen av statsbudgetens inkomstsida i förslaget till statsbudget för budgetåret 1992/93 (tabell 6).

Tabell 5. Förslag till förändringar i uppställningen av statsbudgetens inkomster för budgetåret 1992/93

Inkomsttitel/Inkomsthuvudgrupp/Inkomstgrupp		Förslag
1241	Utbildningsavgift	Namnändring
2117	Domänverkets inlevererade överskott	Upphör ej
2511	Expeditions- och ansökningsavgifter	Namnändring
2512	Tillsynsavgifter	Ny inkomsttitel
2550	Avgifter från kärnkraftverk	Ny inkomsttitel
2551	Övriga offentligrättsliga avgifter	Ny inkomsttitel
2711	Restavgifter och dröjsmålsavgifter	Namnändring
5121	Avskrivningar på fastigheter	Upphör ej

Utgifter

I det slutliga förslaget till statsbudget för budgetåret 1992/93 uppgår utgifterna till 483 599 miljoner kronor.

I årets budgetproposition upptogs utgifterna till 489 457 milj. kr. Av detta belopp svarade utgiftsanslagen för 491 957 milj. kr. och tillkommande utgiftsbehov samt minskning av anslagsbehållningar sammantaget för -2 500 milj. kr.

Sedan riksdagen förelades budgetpropositionen har dels ett antal propositioner innebärande anslagsförändringar förelagts riksdagen, dels har riksdagen beslutat om ett antal förslag i budgetpropositionen. Om riksdagen bifaller förslagen i propositionerna ökar de samlade utgiftsanslagen med ca 7 142 milj. kr. Detta belopp rymmer ett flertal utgiftsförändringar, varav de största är att hänföra till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Bland dessa åtgärder ingår 2 500 milj. kr. för vägunderhåll och 500 milj. kr. för beredskapsarbeten. Vidare ingår förslag om ökade utgifter för förläggningskostnader i flyktingverksamheten om 1 357 milj. kr. Detta belopp inkluderar även de anslagsförändringar i förhållande till budgetpropositionen som beslutats av riksdagen. I samband med min beräkning av anslagskonsekvenserna har jag upprättat en specifikation över föreslagna och i förekommande fall beslutade anslagsförändringar på statsbudgeten i förhållande till budgetpropositionen. Denna specifikation (bil. 1.5) täcker i princip perioden t.o.m. mars 1992.

Anslaget *Räntor på statsskulden m.m.* upptogs i budgetpropositionen för budgetåret 1992/93 med ett till 70 000 milj. kr. beräknat belopp. Belastningen på detta anslag är beroende av den ackumulerade statsskulden under det budgetår för vilket anslaget anvisas och av räntenivån inom och utom landet samt av bokföringsmässiga valutadifferenser på grund av ändrade växelkurser vid omsättning eller återbetalning av utlandslån. En ny beräkning från riksgäldskontoret ger vid handen att utgifter för räntor på statsskulden kommer att uppgå till 69 000 milj. kr. Förslag till inkomst- och utgiftsstat för anslaget Räntor på statsskulden m.m. framgår av bilaga I:1.4. Anslaget bör i enlighet med förslaget föras upp på statsbudgeten för budgetåret 1992/93 med 69,0 miljarder kronor.

Sammantaget innebär detta att statsbudgetens utgiftsanslag för budgetåret 1992/93 uppgår till sammanlagt 499 099 milj. kr.

Tabell 6. Räntor på statsskulden budgetåret 1992/93
Miljarder kronor

	Nuvarande beräkning
Räntor på inhemska lån m.m.	64,0
Räntor på utländska lån	5,1
Valutaförluster, netto	-0,1
Summa	**69,0**

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

I budgetpropositionen beräknades *förbrukningen av anslagsbehållningar* på reservationsanslag komma att uppgå till 4 500 milj. kr. netto, budgetåret 1992/93. De propositioner innebärande anslagsförändringar som därefter förelagts riksdagen motiverar ingen ändring av den beräkning som gjordes i budgetpropositionen. Därför räknar jag även nu med att anslagsbehållningarna minskar med 4 500 milj. kr. under budgetåret 1992/93.

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

I budgetpropositionen beräknades denna post till -7 000 milj. kr. Jag beräknar nu denna post till -20 000 milj. kr. Denna förändring sammanhänger bl.a. med de förslag jag senare i dag kommer att framföra i del II om kommunernas ekonomi.

Tabell 7. Statsbudgetens utgifter budgetåret 1992/93
Milj.kr.

	Ny beräkning
Utgiftsanslag exkl. statsskuldräntor	430 099
Statsskuldräntor	69 000
Förändring av anslagsbehållningar	4 500
Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto	-20 000
Summa	483 599

1.4 Statsbudgetens saldo för budgetåren 1991/92 och 1992/93

Med hänvisning till redovisningen i det föregående beräknas utfallet av statsbudgetens inkomster och utgifter för innevarande budgetår och i förslaget till statsbudget för budgetåret 1992/93 enligt vad som framgår av tabellerna 8 och 9.

Beräkningen av budgetutfallet för innevarande budgetår ger vid handen att budgetunderskottet ökar med 19,9 miljarder kronor jämfört med vad som beräknades i budgetpropositionen. Nu förutses ett underskott om ca 67,6 miljarder kr.

Statsinkomsterna för budgetåret 1992/93 uppskattas nu till 381,8 miljarder kronor. Detta innebär en minskning med 36,9 miljarder kronor jämfört med budgetpropositionen. Minskningen är i huvudsak en följd av en försämring i konjunkturutvecklingen jämfört med bedömningen i den preliminära nationalbudgeten för åren 1991-1993 samt effekter — av teknisk karaktär — enligt förslagen om den kommunala ekonomin.

Utgifterna exkl. statsskuldräntor beräknades i budgetpropositionen till 419,5 miljarder kr. Nu beräknas dessa utgifter till 414,6 miljarder kr. Att utgifterna minskar sammanhänger med förslagen om den kommunala ekonomin. Sammanfattningsvis innebär beräkningarna att budgetsaldot för budgetåret 1992/93 försämras med 31,0 miljarder kronor jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen till ett underskott om 101,8 miljarder kronor.

Förändringarna av inkomsterna och utgifterna i förslaget till statsbudget för budgetåret 1992/93 sedan budgetpropositionen har jag även sammanställt i en specifikation som bör bifogas till regeringsprotokollet i detta ärende. (Bil I:1.5).

Tabell 8. Statsbudgetens saldo budgetåren 1990/91-1991/92
Miljarder kronor

	1990/91	1991/92		
	Utfall	Budget-propo-sitionen	RRV	Ny be-räkning
Inkomster	403,5	433,5	416,5	416,5
Utgifter exkl. statsskuldräntor	377,0	419,3	423,6	422,8
Statsskuldräntor	61,0	61,9	61,1	61,3
Saldo	**-34,5**	**-47,7**	**-68,2**	**-67,6**

Tabell 9. Statsbudgetens saldo budgetåren 1990/91-1992/93
Miljarder kronor

	1992/93		Procentuell förändring	
	Budget-propositionen	Ny beräkning	Från utfall 1990/91 till ny beräkning 1991/92	Från ny beräkning 1991/92 till ny beräkning 1992/93
Inkomster	418,7	381,8	3,2	-8,3
Utgifter exkl. statsskuldräntor	419,5	414,6	12,1	-1,9
Statsskuldräntor	70,0	69,0	0,5	12,6
Saldo	**-70,8**	**-101,8**		

2 Underliggande budgetutveckling

Den underliggande utvecklingen av statsbudgetens saldo erhålls om det redovisade saldot korrigeras för effekter som är av tillfällig art eller hänger samman med ändringar i redovisningsprinciperna. Som bas används de förhållanden som skall gälla för budgetåret 1992/93. Detta innebär att den underliggande budgetutvecklingen i ett budgetförslag inte kan jämföras med den i tidigare års budgetförslag.

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

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

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

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

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

Tabell 10 visar statsbudgetens underliggande utveckling under perioden 1990/91-1992/93.

Tabell 10. Underliggande budgetsaldo för budgetåren 1990/91-1992/93
Miljarder kronor, löpande priser

	1990/91	1991/92	1992/93
Underliggande budgetsaldo	-29,3	-81,6	-132,3
Som andel av BNP (%)	-2,1	-5,7	-9,0

3 Budgetunderskott och statsskuld

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

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

Riksgäldskontoret har till uppgift att låna för att finansiera utgifter som beslutats av riksdagen och som inte täcks av statsinkomster. Budgetunderskottet utgör den viktigaste beståndsdelen i detta lånebehov (tabell 11). Det är emellertid inte det redovisade budgetutfallet baserat på inkomst/utgiftsmässiga principer som är relevant i det här sammanhanget, utan i stället dess kassamässiga motsvarighet som är utfallet på statsverkets checkräkning i riksbanken. I tabellen är skillnaden mellan redovisat budgetutfall och rörelserna på statsverkets checkräkning angivet som kassamässiga korrigeringar. Dessa korrigeringar kan i allmänhet endast göras i efterhand när utfallen är kända. För prognoser antas att de kassamässiga flödena är lika med budgetsaldot.

Tabell 11. Lånebehov och statsskuld
Miljarder kronor

	1990/91	1991/92	1992/93
Budgetunderskott	**34,5**	**67,6**	**101,8**
Kassamässiga korrigeringar	-0,1	-	-
Avskattning av företagens reserver	-1,0	-	-
Avskrivning av Vattenfallsverks statslån	-	-17,2	-
Utlåning	10,5	32,0	8,0
Arbetsmarknadsfondens underskott			9,8
Lånebehov	**43,9**	**82,4**	**119,6**
Skulddispositioner	0,3	-4,0	0,1
Statsskuldförändring	**44,2**	**78,4**	**119,7**
Statsskuld vid utgången av resp. budgetår	626,7	705,1	824,8

Avskattningen av företagens reserver i samband med att det reformerade skattesystemet trädde i kraft år 1991 skedde inledningsvis på ett sådant sätt att de inbetalade medlen inte påverkade budgetsaldot utan enbart lånebehovet. Från och med budgetåret 1991/92 sker dock inbetalningen på sådant sätt att det ger effekter på statsbudgeten.

I och med att statens vattenfallsverk ombildades till ett aktiebolag omvandlades verkets statslån till ett lån i riksgäldskontoret. Detta skedde genom att riksgäldskontoret övertog Vattenfalls statslån på 17,2 miljarder kronor och avskrev detta lån. Riksgäldskontoret lämnade samtidigt ett lån

på samma belopp till Vattenfall AB och Svenska kraftnät. Transaktionerna netto påverkade varken budgetutfall eller lånebehov.

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

Statsskuldens förändring påverkas därutöver av transaktioner av dispositiv karaktär som riksgäldskontoret gör. Dessa transaktioner, eller skulddispositioner, är ofta betingade av tidsförskjutningar mellan de kassamässiga betalningar statsskulden ger upphov till och redovisningen av dessa. Som exempel kan nämnas utbetalningar och regleringar av förskott för inlösen av obligationer och premieobligationsvinster. Valutaomvärderingar utgör en annan betydelsefull del av skulddispositionerna. Valutaskulden värderas löpande till aktuella valutakurser samtidigt som avräkningen mot statsbudgeten enbart avser de realiserade valutadifferenserna. Redovisningen av uppköpta obligationer sker däremot numera på ett sätt som inte påverkar statsskuldens förändring. Prognosen för skulddispositionerna innehåller enbart beräknade realiseringar av valutadifferenser. Dessa utgör en del av förändringarna på valutaomvärderingskontot. De övriga skulddispositionerna prognostiseras inte.

Upplåningsbemyndigande

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

4 Statliga garanti- och pensionsåtaganden

4.1 Redovisning av statens garantiåtaganden

I 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 1) redovisades att statens ram för garantiåtaganden per den 1 juli 1991 uppgick till ca 169 miljarder kr, en ökning med ca 6 miljarder kr jämfört med den 1 juli 1990.

Regeringen har efter den 1 juli 1991 lagt fram förslag till riksdagen som berör omfattningen av den statliga ramen för garantiåtaganden. Förslagen redovisas i tabell 13. Ramen för statens samlade garantiåtaganden kommer därmed att den 1 juli 1992 uppgå till ca 177 miljarder kr en ökning med ca 8 miljarder kr jämfört med den 1 juli 1991.

Tabell 12. Föreslagna förändringar för statliga garantiåtaganden som redovisades i prop. 1991/92:100 bil.1
Milj. kr.

Proposition	Garantins ändamål	Nuvarande garantiram	Föreslagen garantiram	Förändring	Tidpunkt för förändringen
1991/92:55	Första Sparbanken	0	3 800	+ 3 800	1991-10-16
1991/92:100 bil. 4	Central- och Östeuropa	800	1 600	+ 800	1992-07-01
1991/92:100 bil. 10	Lantbruks-krediter	3 917	3 905	- 12	1992-07-01
1991/92:100 bil. 13	Svenska Kraftnät	75	175	+ 100	1992-07-01
1991/92:100 bil. 13	Trollhätte Kanalverk	0	20	+ 20	1992-07-01
1991/92:125 bil. 4	Trafikleder Stockholm	0	200	+ 200	1992-03-26
1991/92:125 bil. 10	Skeppshypo-tekskassan	167	350	+ 183	1992-03-26
1991/92:168	Sparbanken Första AB	0	3 500	+3 500	1992-04-01

Därutöver har regeringen den 19 december 1991 höjt garantiramen för Televerket med 5 miljarder kr från 14 miljarder kr till 19 miljarder kr fr.o.m. den 1 januari 1992.

Riksdagen har beslutat om att lämna en garantiram för de lån som upptas för förbindelsen över Öresund och de svenska anslutningarna. Någon garantiram är dock ännu ej specificerad.

4.2 Statliga garantier för pensionsåtaganden i samband med överföring av statlig verksamhet till annan associationsform

4.2.1 Bakgrund

De statliga pensionsavtalen, varav det senaste (PA91) godkänts av riksdagens finansutskott den 28 mars 1991, innebär att staten åtar sig att svara för en kompletteringspension utöver den generella lagstadgade pensionsnivån och för hela den pensionskostnad som uppstår vid en lägre avtalad pensionsålder fram till den lagstadgade pensionsåldern på 65 år. Detta avtal, tidigare avtal samt i förekommande fall separata sidoavtal och förordningar innebär att staten har ett betydande samlat pensionsåtagande.

Avtalet (PA91) innehåller även en individrelaterad premiebestämd förmån, kompletterande ålderspension, som närmast motsvarar den privata sektorns ITP-K. Till denna skall staten från den 1 jan 1991 fortlöpande avsätta medel i likhet med den privata sektorn. De utgiftsmässiga konsekvenserna av denna del av avtalet redovisas i prop. 1991/92:125 bil 5.

Till skillnad från den privata sektorn — som normalt på annat sätt i takt med att pensionskostnaden uppstår, löpande avsätter och tryggar de medel som krävs för framtida pensionutbetalningar — har staten inga medel avsatta för framtida pensionsutbetalningar. För statens del redovisas istället de faktiska pensionsutbetalningarna direkt över varje års utgiftsbudget. Detta sker via ett system med lönekostnadspålägg (LKP) som redovisas netto på statsbudgeten under inkomsttitel 5211 Statliga pensionsavgifter.

Den statliga pensionavgiftens andel av LKP fastställs i särskild ordning. För statliga myndigheter, SJ och icke statliga arbetsgivare med statlig tjänstepension, fastställs en generell avgift. Inkomsterna från avgifterna balanseras mot årets pensionsutbetalningar vilket ger ett under- eller överskott som redovisas på inkomsttiteln. Affärsverk exkl. SJ erlägger en avgift som är relaterad till pensionsutbetalningarna för verksamheten. I praktiken innebär systemet att myndigheternas anslag och affärsverkens intäkter för det innevarande året balanseras mot den historiska pensionskostnaden.

Expansion av statlig verksamhet kan därigenom ske till en lägre utgiftsnivå än vad som är fallet om en periodisering av pensionsåtaganden tillämpas och den faktiska kostnaden redovisas. Det nya pensionsavtalets krav på avsättningar för framtida åtaganden samt det faktum att inga avsättningar gjorts tidigare innebär att staten, för närvarande och för lång tid framöver, samtidigt har utgifter både för historiska och framtida åtaganden.

Vissa affärsverk redovisar i bokslutet för år 1991 sina gjorda pensionsåtaganden. Övriga myndigheter och affärsverk redovisar inte de till verksamheten hänförliga pensionsåtagandena. Statens samlade pensionsskuld på grund av åtaganden i avtal och förordningar redovisas ej i något sammanhang.

4.2.2 Reglering av pensionsåtaganden i samband med överföring av statlig verksamhet till annan associationsform

Min bedömning: I samband med överlåtelse av statlig verksamhet skall avtal träffas mellan staten och motparten om att betalningsskyldigheten för de upparbetade pensionsåtagandena i verksamheten skall överföras till motparten. Avsikten är att teckna motsvarande avtal även om det enbart är delar av verksamheter som övergår till aktiebolagsform eller om verksamheten överförs till annan associationsform än aktiebolag.

Skälen för min bedömning: Regeringens långsiktiga ekonomiska politik syftar bl.a. till att begränsa den offentliga sektorns storlek och det statliga ägandet av verksamhet med kommersiella förutsättningar. Ett utryck för detta är de riktlinjer för den statliga förmögenhetsförvaltningen som redovisats i prop. 1991/92:38 om den ekonomiska politikens inriktning. och i prop 1991/92:69 om utförsäljningen av statliga företag. Riktlinjerna innebär bl.a. att statlig verksamhet som är konkurrensutsatt och kommersiellt bärkraftig skall bolagiseras och privatiseras. Det är av stor vikt att de i verksamheten uppsamlade pensionsåtagandena följer med verksamheten i samband med överlåtelsen.

Överlåtelsen av pensionsåtagandena skall ske för att bl.a. uppnå en rättvisande bild av kapitalstruktur och kostnader i verksamheten och därmed en ökad jämförbarhet och konkurrensneutralitet med likartade verksamheter. Det är även viktigt att en i framtiden minskad statlig förvaltning — bl.a till följd av bolagiseringar — inte tvingas bära mer än sin del av kostnaderna för pensionsåtaganden i staten vad avser förfluten tid.

Sammantaget ger detta att statliga verksamheter som ombildas till annan associationsform eller på annat sätt överlåts alltid bör bära ansvaret för de pensionsåtaganden som har upparbetats i verksamheten inom ramen för det statliga pensionssystemet.

I princip innebär detta att de i verksamheten upparbetade pensionsåtagandena nuvärdeberäknas och överförs till det nybildade bolaget som en pensionsskuld. Övertagandet av pensionsåtagandet bör regleras i avtal mellan bolaget och staten. Betalningskyldigheten för statens pensionåtagande övergår därmed till bolaget. Avtalet skall innebära att bolaget åtar sig att betala de pensioner som härrör från den tid under vilken verksamheten bedrevs i staten.

I samband med bolagiseringen av statens vattenfallsverk har staten och Vattenfall AB tecknat ett avtal med följande innebörd:

Vattenfall AB övertar ansvaret för pensionsåtaganden vad gäller:

- i affärsverket anställda vid bolagiseringstillfället;
- i affärsverket tidigare anställda som var anställda i affärsverket vid sin pensionering;

— i affärsverket tidigare anställda som lämnat sin anställning före uppnådd pensionering och som före bolagiseringen inte har tagit statlig eller statligt reglerad anställning.

Regeringens avser att teckna avtal med motsvarande innebörd i samband med att statliga verksamheter övergår till aktiebolagsform. Utgångspunkten är att motsvarande avtal tecknas även vid övergång till annan associationsform eller när delar av statliga verksamheter överlåts.

Det kan i vissa fall, främst i verksamheter med begränsad omfattning, vara svårt att exakt beräkna den pensionsskuld som härrör från verksamheten. I andra fall står den administrativa merkostnaden för en beräkning inte i rimlig proportion till skuldens storlek. I dessa särskilda fall bör det vara möjligt att låta pensionsåtagandet ligga kvar i staten och att avtala att staten antingen ges en rätt att löpande återkräva bolaget för av staten gjorda pensionsutbetalningar — hänförliga till verksamheten — upp till ett visst belopp eller att ersättning till staten utgår i form av ett schablonberäknat engångsbelopp.

4.2.3 Den skattemässiga situationen vid övertagande av statliga pensionsåtaganden

Min bedömning: Den särskilda löneskatt på pensionskostnader som utlöses i samband med övertagande av statliga pensionsåtaganden bör alltid belasta den från staten avskilda verksamheten. Det faktiska ansvaret för skattens betalning skall regleras i avtalet mellan staten och motparten i samband med övertagandet av verksamheten och pensionsåtagandet.

Skälen för min bedömning: En fråga som aktualiseras i samband med att ett statligt verk övergår till att bli ett aktiebolag är hur gjorda pensionsåtaganden kommer att behandlas skattemässigt vid övergången.

Allmänt sett kan konstateras att de statliga verkens historiska pensionsåtaganden inte har skuldförts i bokföringen och inte heller tryggats i rättslig mening. För aktiebolag är situationen en annan. Hos dessa bokförs värdet av åtagandena i takt med att de uppstår. För att pensionskostnader skall vara avdragsgilla vid inkomstbeskattningen fordras bl.a. att pensionsåtagandet är tryggat. Till frågan om skattemässig avdragsrätt är ytterligare en del villkor kopplade. Särskild löneskatt utgår numera i samband med avsättningen och tryggandet av pensionsåtagandet.

Följande situation kan skisseras. Det statliga verket har ett pensionsåtagande. Verksamheten skall övergå till ett bolag. Om överförandet av pensionsåtagandet till bolaget sker utan att någon särskild ersättning utgår kan detta överförande göras utan vare sig inkomstskatte- eller löneskattekonsekvenser för verket. Bolaget å sin sida bokför värdet av pensionsåtagandena som skuld. Pensionsskulden ökar sålunda. Denna skuldökning sker utan att någon motsvarande avräkningspost i avräkningsschemat uppkommer vid beräkning av löneskatteunderlag, vilket alltså föranleder att löneskatt utgår hos bolaget.

Inkomstskattemässigt uppkommer följande situation. Vid det tillfälle då bolaget betalar ut ett belopp till en f.d. anställd på grund av det övertagna pensionsåtagandet kommer denna utbetalning att betraktas som en utbetalning av pension med avdragsrätt för bolaget. Samtidigt med utbetalningen sjunker pensionsskulden med motsvarande belopp. Om denna skuld är avsatt med avdragsrätt uppkommer därigenom ett disponibelt belopp som återförs till beskattning hos bolaget. Detta beskattningsbara belopp motsvaras då av det utbetalade beloppet och kvittas mot det avdragsgilla utbetalade beloppet. Utbetalningen föranleder därför inga inkomstskattemässiga konsekvenser hos bolaget. Hos mottagaren av beloppet beskattas det som inkomst av tjänst.

Ur löneskattesynvinkel utgör det utbetalade beloppet en pluspost i avräkningsschemat men den motsvaras av minskningen av pensionskontot. Sålunda utgår inte heller vid detta tillfälle någon löneskatte.

Om verket i stället överlåter pensionsskulden till bolaget och bolaget betingar sig ett särskilt vederlag för övertagandet kommer verket att vara betalningsskyldigt för löneskatt på ersättningen, eftersom detta belopp kommer att tas upp som en pluspost i avräkningsschemat, men inte motsvaras av någon minuspost.

Ersättningen skall tas upp som en intäkt hos bolaget. Normalt bör dock bolaget kunna undvika omedelbara inkomstskatteeffekter genom att trygga pensionsskulden och därmed få avdrag med motsvarande belopp.

I löneskatteschemat kommer den mottagna ersättningen hos bolaget att bli en avräkningspost vid beräkning av löneskatteunderlaget. Om bolaget inte har någon pluspost vid löneskatteberäkningen kommer det negativa beloppet att kunna föras över som en avräkningspost till nästa år när löneskatteunderlaget skall beräknas. Bolaget kommer dock normalt att ha en pluspost på grund av att skuldkontot ökar med den övertagna pensionsskulden.

Vilket av ovanstående alternativ som blir aktuellt vid överföringen av statens pensionåtagande avgörs av lösningen i det enskilda fallet. Det finns dock skäl att slå fast att den särskilda löneskatt som utlöses vid övertagandet är hänförlig till den överlåtna verksamheten på samma sätt som gjorda pensionsåtaganden. Skatten betalas av staten i takt med pensionsutbetalningarna. Det faktum att den löpande utbetalningen i stället nuvärdeberäknas och skuldförs bör inte innebära att verksamheten till följd av vald metod för övertagandet undgår en belastning motsvarande skatten. Det bör därför i avtalet mellan staten och motparten alltid anges att motparten skall bära det faktiska ansvaret för betalningen av den särskilda löneskatten. Motsvarande princip bör gälla även vid överlåtelse till annan associationsform.

4.2.4 Skyldighet att trygga övertagna pensionsåtaganden

Min bedömning: Från staten till annan associationsform överförda pensionsåtaganden bör alltid tryggas. Motparten bör i överlåtelseavtalet med staten förpliktigas att göra detta snarast möjligt efter övertagandet.

Skälen för min bedömning: Det finns idag ingen generell lagstadgad skyldighet att trygga gjorda pensionsåtaganden. Tryggandet är dock oftast reglerat i olika former av avtal mellan arbetsmarknadens parter. För de uppsamlade statliga pensionsåtagandena sker inget tryggande och det finns idag inget avtal som anger att ett tryggande måste ske. Vid en betalningsinställelse i ett bolag med ett från staten övertaget icke tryggat statligt pensionsåtagande skulle detta med stor sannolikhet medföra att åtagandet skulle återgå till staten med åtföljande belastning på statsbudgeten.

För verksamheter utanför offentlig sektor gäller att gjorda pensionsåtaganden under året måste tryggas på visst sätt för att vara avdragsgilla vid inkomstbeskattningen. Det skapas därigenom ett klart incitament för ett tryggande av pensionsåtagandet oavsett om det är angivet i avtal eller ej. För de pensionåtaganden som övertas av de bolagiserade statliga verksamheterna är grunderna för ett tryggande av åtagandena däremot i viss mån oklar. Detta främst beroende på att denna typ av överföring av statliga pensionsåtaganden ej har förekommit i någon större omfattning tidigare. Det är av stor vikt att ingen oklarhet på detta område uppstår eftersom det gäller stora belopp som skall utbetalas över lång tid. Det bör därför alltid ske ett tryggande i bolagen av dessa åtaganden.

Jag anser därför att verksamheter som övertar statliga pensionsåtaganden i samband med överlåtelseavtalet bör förpliktigas att trygga de från staten övertagna åtagandena. I de fall där överlåtelse redan skett bör staten verka för att ett tryggande sker.

4.2.5 Statlig borgen för överlåtna pensionsåtaganden

Mitt förslag: Riksdagen bör bemyndiga regeringen att uppdra åt riksgäldskontorets att inom ramen för dess ordinarie verksamhet med statliga garantier vid behov utfärda statlig borgen till de verksamheter som övertar statliga pensionsåtaganden.

Skälen för mitt förslag: Överföringen av de statliga pensionsåtagandena till annan associationsform medför att betydande belopp blir aktuella för tryggande. Det finns idag begränsad praktisk erfarenhet av tryggande av denna typ av stora engångsbelopp för statens räkning.

Vattenfall har i en skrivelse till regeringen 25 november 1991 i samband med genomförandet av bolagiseringen framfört önskemål om att erhålla en statlig garanti för de övertagna pensionsåtagandena.

Jag bedömer att det kan föreligga ett behov av att underlätta för de verksamheter som övertar statliga pensionsåtaganden att trygga dessa. Statens ansvar för de överlåtna pensionsåtagandena är även fortsättningsvis stort. Det är därigenom naturligt för staten att underlätta ett tryggande. Tryggandet kan ske genom att verksamheten erhåller en statlig borgen motsvarande de från staten övertagna pensionsåtagandet. Denna borgen bör enbart omfatta ett tryggande av den historiska delen av

skulden, de nya åtaganden som uppstår i verksamheten bör tryggas på sedvanligt sätt.

Det statliga borgensåtagandet skall vara belagt med en avgift som motsvarar risken och kostnaderna i verksamheten. Avgiften bör vara baserad på en marknadsmässig bedömning och även vara konkurrensneutral i relation till de avgifter som konkurrerande verksamheter erlägger. Den statliga garantin skall ses som ett alternativ till de idag befintliga möjligheterna att trygga pensionsåtaganden.

Det bör uppdras åt riksgäldskontoret att utreda behovet och utformningen av ett system med en statlig borgen för det övertagna statliga pensionsåtagandena inom ramen för de statliga garantisystemet. Borgensförbindelsen bör i övrigt vara baserad på de riktlinjer som riksdagen lade fast i samband med behandlingen av prop. 1990/91:29 om riksgäldskontorets verksamhet med statliga garantier (FiU4, rskr. 38).

Riksdagen bör bemyndiga regeringen att inom ramen för riksgäldskontorets ordinarie verksamhet med statliga garantier vid behov utfärda statlig borgen till de verksamheter som övertar statliga pensionsåtaganden.

4.3 Redovisning av statens samlade pensionsåtagande

Min bedömning: Det är av stor vikt att statens upparbetade pensionsåtagande för kompletteringspensioner kan redovisas i någon form. Riksrevisionverket (RRV) och statens löne- och pensionsverk (SPV) bör ges i uppdrag att utarbeta ett förslag till för hur en sådan redovisning kan utformas.

Skälen för min bedömning: De statliga pensionsavtalen innebär att staten har ett betydande samlat pensionsåtagande för kompletterande pensioner. Statens metod att enbart redovisa de löpande pensionsutbetalningarna innebär att statens samlade pensionsåtagande samt de framtida pensionsutgifterna till följd av redan gjorda åtaganden i princip är okända.

De statliga pensionsutbetalningarna, som redovisas netto över statsbudgetens inkomsttitel 5211, är för budgetåret 1992/93 beräknade till ca 22,5 miljarder kr och av dessa kan ca 7 miljarder kr hänföras till statliga kompletteringspensioner. Med utgångspunkt i de statliga pensionsavtalen samt personalstrukturen i den statliga sektorn är dessa pensioner en betydande utgiftspost även på lång sikt. Detta samtidigt som utrymmet för ökade statliga utgifter är mycket begränsat. För att bl.a. skapa ett bättre underlag för en långsiktig strategi för de statliga utgifterna samt klargöra förutsättningarna för finansieringen av pensionsåtagandena bör statens samlade pensionsskuld redovisas årligen samt de löpande utgifterna på medellång sikt uppskattas med en ökad noggrannhet. Den föregående regeringen redovisade sina bedömningar i denna fråga i prop. 1988/89:150 bil. 12 och avsåg att tillsätta en utredning i frågan. Någon sådan utredning har dock inte tillsatts.

Det är även angeläget att — inom ramen för RRV:s arbete med att utveckla och införa en ny redovisningsmodell för staten — de av myndigheterna förvaltade tillgångar och skulder inkl. pensionsåtaganden kan redovisas. Arbetet bör inriktas bl.a. på att statens samlade pensionsåtagande skall kunna konsolideras utifrån en redovisning av respektive myndighet. Regeringen presenterade i prop. 1991/92:100 bil.1 principer för den finansiella styrningen av statsförvaltningen där det bl.a. anges att kostnader som förs upp gemensamt på statsbudgeten i stället bör redovisas i anslutning till resp. verksamhet. En redovisning av resp. myndighets pensionsåtaganden skall ses som en del i en sådan redovisning.

Regeringen avser därför att ge RRV och SPV i uppdrag att utifrån tidigare nämnda riktlinjer utreda och lämna förslag till hur en redovisning av statens åtaganden i form av kompletteringspensioner inom statlig verksamhet kan utformas. Detta bl.a. för att klargöra de krav på finansiering som dessa pensionsåtaganden ställer på statsbudgeten. Uppdraget bör även innefatta att lämna förslag till utformningen av beräkningsmetoder som kan ligga till grund för redovisningen av varje års pensionsskuld och för att kunna göra beräkningar med ökad noggrannhet på medellång sikt.

5 Årsbokslut för staten budgetåret 1990/91

Riksrevisionsverket (RRV) har överlämnat en balansräkning som ingår i den kommande rapporten Årsbokslut för staten budgetåret 1990/91. Detta årsbokslut omfattar de statliga myndigheterna inkl. affärsverken och myndigheter under riksdagen. Riksbanken, som tillhör den senare kategorin, ingår dock endast med grundfonden på 1,1 miljarder kronor i enlighet med särskilt riksdagsbeslut. I övrigt ligger riksbankens tillgångar helt vid sidan av den statliga redovisningen.

5.1 Balansräkning med noter

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

Bokföringsförordningen fick en delvis ny lydelse fr.o.m. 1 juli 1991. Samma regler gäller numera för alla myndigheter. Enligt dessa skall *samtliga* tillgångar redovisas i myndigheternas balansräkningar. De nya reglerna träder i kraft successivt. Eftersom några myndigheter tillämpat de nya reglerna redan fr.o.m. budgetåret 1990/91, har värdet av materiella anläggningstillgångar ökat redan i bokslutet för detta år.

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

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

Statens nettoförmögenhet är lika med skillnaden mellan tillgångarnas och skuldernas värde. Den negativa förmögenheten består i stort sett av ackumulerade nettounderskott i statsbudgeten. Nettoförmögenheten var positiv fram till slutet av 1970-talet för att därefter bli negativ och snabbt fallande fram till år 1986. Den fallande tendensen började då avta beroende på främst minskande budgetunderskott fram till 1990. Per den 30 juni 1991 var den bokförda nettoförmögenheten -369,7 miljarder kronor. Balansräkningen återges i något förkortad form i tabell 1.

Tabell 13. Balansräkning för staten, miljarder kronor

	Bokförda värden		Beräknad nukostnad [1]	
	1991-06-30	1990-06-30	1991-06-30	1990-06-30
TILLGÅNGAR				
Materiella tillgångar				
o Lager och förråd	10,4	11,6	11,6	13,9
o Skepp, maskiner och inventarier[2]	65,3	34,7	130,9	66,7
o Byggnader och mark	71,5	92,5	199,5	231,1
o Statliga vägar [3]			70,2	68,7
	147,2	138,8	412,2	380,5
Finansiella tillgångar				
o Aktier m.m. [4]	55,2	44,5	55,2	44,5
o Skattefordringar[5]	23,4	16,9	12,5	10,3
o Övriga fordringar[6]	169,8	166,6	169,8	166,6
o Likvida tillgångar	59,7	41,1	59,7	41,1
	308,1	269,3	297,2	262,6
Summa tillgångar	**455,3**	**408,1**	**709,4**	**643,1**
SKULDER OCH KAPITAL				
Statsskulden [7]				
o Lån i Sverige	525,4	478,7	525,4	478,7
o Lån utomlands	73,5	83,6	73,5	83,6
	598,9	562,3	598,9	562,3
Övriga skulder				
o Kortfristiga skulder	91,9	90,4	91,9	90,4
o Långfristiga skulder[8]	28,0	12,0	28,0	12,0
	119,9	102,4	119,9	102,4
Donationskapital	4,0	3,8	4,0	3,8
Verkskapital				
o Konsoliderade avsättningar i affärsverken[9]	37,6	45,8	120,5	118,5
o Fonder m.m.[10]	64,6	45,2	64,6	45,2
	102,2	91,0	185,1	163,7
Statens nettoförmögenhet				
o Vid budgetårets början	-351,4	-355,0	-189,1	-192,8
o Förändringar under budgetåret:	-18,3	3,6	-12,8	+3,6
- Därav verksamhetens nettoförändringar[11]	-43,4	+1,0		
- Övriga kapitalförändringar	+25,1	+2,6		
Vid budgetårets slut	-369,7	-351,4	-198,5	-189,1
Summa skulder och kapital	**455,3**	**408,1**	**709,4**	**643,1**

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

[2] Televerket har ändrat princip beträffande benämningarna av balansposterna. En stor del av de poster som tidigare benämndes byggnader har flyttats till maskiner och inventarier fr.o.m. 1991.

[3] Värdet på de statliga vägarna har beräknats med investeringarna i vägnätet under den senaste 40-årsperioden som underlag. Som investering har räknats utfallet på anslagen för byggande av statliga vägar. Till detta värde har lagts 10% av anslagen till drift av statliga vägar. Erfarenhetsmässigt bedöms nämligen en så stor andel av anslaget utgöra värdehöjande förbättringsarbeten. De på detta sätt beräknade investeringsbeloppen har omräknats till nukostnad med ledning av vägverkets vägkostnadsindex. Det erhållna bruttobeloppet har sedan reducerats med avskrivningar (avskrivningstid 40 år). Anskaffningsvärdet för vägarna minskat med avskrivningar uppgår till 31,9 miljarder kr.

[4] Aktierna är upptagna till sina anskaffningsvärden.

[5] Därav avser 19,7 miljarder kronofogdemyndigeternas skattemedel för indrivning. Enligt RSV:s bedömning kommer ca 25% att krediteras p.g.a taxeringsändringar och ca 30% att betalas.

[6] Därav lånefodringar 120,6 miljarder kronor. Lånefordringarna har tagits upp till sina nominella belopp.

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

[8] Förändringen mellan budgetåren kan bl a förklaras av ökningen av affärsverkens avsättningar till pensioner.

[9] Enligt de regler som tidigare gällde för flertalet affärsverk skulle återanskaffningen av anläggningstillgångar finansieras med avskrivningsmedel. Avsättningar som tidigare gjorts i detta syfte kvarstår. När tillgångarna och skulderna omvärderas till nukostnad måste även kapitalposterna omvärderas. När det gäller affärsverkens tillgångar har värdestegringen på mark tillförts statens nettoförmögenhet och värdestegringen i övrigt fördelats proportionellt mellan statskapital och konsoliderande avsättningar.

[10] Förändringen mellan budgetåren kan förklaras dels av att arbetslivsfonden tagits med i balansräkningen med 11,6 miljarder kr, fr o m 90/91 dels av att arbetsmarknadsfonden ökat med ca 7 miljarder kr.

[11] Verksamhetens nettoförändring framkommer enligt följande (milj. kr.).

Statsbudgetens underskott	- 34 500
Finansiella transaktioner avseende utlåning m.m.	- 9 286
Investeringstransaktioner	+ 426
Statsbudgetens nettounderskott	**- 43 360**

6 Finansfullmakten

Riksdagen har för innevarande budgetår bemyndigat regeringen att, om arbetsmarknadsläget kräver det, besluta om utgifter intill ett sammanlagt belopp om 2 500 milj. kr. (prop. 1990/91:150 bil. 1, FiU 30, rskr. 386).

Finansfullmakten får användas för att tidigarelägga, utvidga eller påskynda statliga investeringar som normalt finansieras med anslag på statsbudgeten. Regeringen kan också använda den för bidrag till kommunala projekt för investering och sysselsättning. Bidragsprocenten får därvid fastställas med hänsyn till ändamålet men inte överstiga 75 %. Vidare får finansfullmakten användas för bidrag till näringslivet och bostadssektorn. I dessa sammanhang får gällande bidragssatser tillfälligt höjas till högst 75 %, och för att inom bostadssektorn vidga vissa låneramar, t.ex. för tilläggslån till ombyggnad av vissa bostadshus m.m. liksom ramen för bidrag till samlingslokaler. Regeringen har vidare

bemyndigats att utnyttja fullmakten för ytterligare två ändamål, nämligen arbetsmarknadsutbildning och för arbetsmarknadspolitiska insatser med anledning av handelsblockaden mot Sydafrika.

Genom beslut den 19 december 1991 utnyttjades finansfullmakten med 1 300 milj.kr. för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Jag anser att inför budgetåret 1992/93 behövs en beredskap för att kunna ta i anspråk finansfullmakten för ytterligare sysselsättningsåtgärder såsom ungdomspraktik för 18—24 åringar. För budgetåret 1992/93 förordar jag att en fullmakt begärs intill ett sammanlagt belopp av 2 500 milj. kr.

7 Vissa riktlinjer för den statliga budgetprocessen

Min bedömning: Grundregeln att regeringen bör styra de statliga verksamheterna i treåriga budgetperioder bör ligga fast. Emellertid bör en ökad flexibilitet införas i fråga om den administrativa indelningen i tre s.k. budgetcykler. I syfte att främja långsiktigheten för myndigheterna bör regeringen kunna medge att en viss verksamhet får fortsätta i enlighet med redan fastlagda riktlinjer i ytterligare ett år utöver slutåret i den pågående budgetperioden. Ett sådant beslut kan fattas vid ytterligare två tillfällen. Sedan skall regeringen begära in sådant underlag från vederbörande myndighet att en fördjupad prövning kan genomföras. Avsikten är att mitt förslag till modifiering av budgetprocessen bör tillämpas redan i vår.

Skälen för min bedömning: Den nya statliga budgetprocessen bygger på resultatstyrning. Det väsentliga är att analysera och värdera de resultat och effekter som verksamheterna givit upphov till. Inriktningen i dag är att i princip samtliga statliga verksamheter skall underkastas fördjupad prövning vart tredje år. Av praktiskt administrativa skäl är de statliga myndigheterna för närvarande indelade i tre s.k. budgetcykler (prop.1987/88:150, bil. 1 och prop. 1988/89:100, bil. 15).

I budgetförordningen (1989:400, ändrad 1991:1029) återfinns det grundläggande regelverket för resultatstyrningen. I förordningen återfinns de krav på redovisningar som regeringen ställer på myndigheterna. Redovisningarna skall avrapporteras dels i en s.k. *fördjupad anslagsframställning*, dels i en *årsredovisning*. Regeringen kan också begära in speciella analyser i form av en *särskild rapport*.

Enligt budgetförordningen skall en fördjupad anslagsframställning lämnas vart tredje år och innehålla bl. a en resultatanalys som avser de senaste fem årens verksamhet. Årsredovisningen skall lämnas varje år och innehålla dels myndigheternas uppföljning av verksamheten i form av en resultatredovisning, dels balans- och resultaträkning (årsbokslut), anslagsredovisning samt finansieringsanalys.

Budgetförordningen reglerar också *omfattningen* av dessa dokument. Budgetförordningen kan ses som en "bruttolista" med grundkravet att i princip allt i en myndighets verksamhet skall avrapporteras.

I regeringens myndighetsspecifika direktiv och i regleringsbreven görs emellertid ett urval och en precisering av de krav som budgetförordningen ställer. Merparten av de myndigheter som för närvarande ingår i budgetcykelsystemet har erhållit sådana direktiv.

Sammanfattningsvis är regelverket uppbyggt så att om inte regeringen fattar något beslut med annan innebörd så skall varje myndighet obligatoriskt vart tredje år lämna en fördjupad anslagsframställning med en sammanfattande resultatanalys avseende alla verksamheter som den ansvarar för.

I finansplanen i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100, bil. 1) markerade jag att resultatstyrningen är stommen i budgetprocessen. Emellertid bör budgetprocessen ges mer flexibla former, samtidigt som åtgärder vidtas som leder till en mer konsekvent genomförd resultatstyrning.

Den administrativa indelningen av myndigheterna i tre budgetcykler försvårar en flexibel verksamhetsanpassad resultatstyrning. Min uppfattning är att den administrativa indelningen på ett mindre ändamålsenligt sätt tagit över de verksamhetsmässiga övervägandena. Det bör vara statsmakternas ställningstaganden till verksamheten som skall avgöra den planeringsram som myndigheterna har att verka inom. Förändringar måste därför vidtas så att de verksamhetsmässiga skälen blir styrande på ett tydligare sätt. Dessa skall bestämma den planeringshorisont inom vilken respektive myndighet har att arbeta.

Under våren 1992 skall de myndigheter som ingår i den första budgetcykeln enligt regelverket inleda sin andra omgång i budgetcykelsystemet. Myndigheterna skall erhålla myndighetsspecifika direktiv med sikte på avrapportering i en fördjupad anslagsframställning hösten 1993. Det är således lämpligt att nu initiera vissa korrigeringar på grundval av hittills vunna erfarenheter. För att uppnå en ökad flexibilitet och verksamhetsanpassning föreslår jag följande utveckling av budgetprocessen för, i ett första steg, tillämpning redan i vår.

Den fastlagda principen för resultatstyrning baserad på utvärdering och fördjupad prövning vart tredje år bör ligga fast. Detta är grundregeln. De frågor som bör belysas inför regeringens fördjupade prövning meddelas genom myndighetsspecifika direktiv.

För många myndigheter kan det emellertid finnas verksamhetsmässiga skäl för regeringen att avvika från denna grundregel. Om regeringen gör bedömningen att en viss verksamhet på ett tillfredsställande sätt följer de riktlinjer som är fastlagda och att inga nya sakförhållanden har tillkommit som påverkar den bedömning som regeringen redovisade i 1991 års budgetproposition, så bör det vara möjligt att redan under våren 1992 ge vederbörande myndighet beskedet att dess planering kan utsträckas till att omfatta ytterligare ett år utöver slutåret i löpande budgetperiod. Detta skulle innebära ett bibehållande av ett treårsperspektiv samtidigt som de verksamhetsmässiga skälen är styrande. Verksamheten skall alltså i dessa

fall bedrivas med oförändrad inriktning ytterligare ett år utöver angivet slutår i den löpande budgetcykeln. Därmed förstärks långsiktigheten i myndighetens arbete.

Jag vill också påpeka att årsredovisningarna avseende det första budgetåret för myndigheterna i budgetcykel 1 — budgetåret 1991/92 — inkommer till regeringen först under hösten 1992. Årsredovisningen är ett viktigt underlag för regeringens ställningstagande till om målen och resultatkraven för vederbörande myndigheter bör förändras. Min uppfattning är att för ett flertal verksamheter så bör innehållet i årsredovisningarna inväntas innan några principiella förslag till förändringar initieras.

Regeringens ställningstaganden vad gäller myndigheterna i nuvarande budgetcykel 1 bör anmälas för riksdagen i 1993 års budgetproposition. Regeringen har för avsikt att uppdra åt Riksrevisionsverket att upprätta en förteckning över vilka myndigheter som enligt regeringens beslut skall genomgå fördjupad prövning och vilka myndigheter som på här angivet sätt bör tillåtas fortsätta sin verksamhet enligt redan fastlagda riktlinjer.

Det bör vara möjligt att på motsvarande sätt besluta om förlängning för sammanlagt i högst tre år. Men sedan skall regeln vara att en fördjupad prövning bör äga rum för att se om verksamheten når sina mål och om verksamheten utövas på ett effektivt sätt. Detta innebär att *varje verksamhet* — oavsett storlek — bör vara föremål för fördjupad prövning minst en gång under en tidsrymd av sex år. För de myndigheter som ingår i nuvarande budgetcykel 1 innebär detta att slutsatserna från en fördjupad prövning av verksamheterna kommer att redovisas för riksdagen senast i 1997 års budgetproposition — baserad på myndighetsspecifika direktiv avgivna våren 1995.

I en modifierad budgetprocess bör också *årsredovisningen* ges en mer central ställning och betraktas som det naturliga återrapporteringsdokumentet även för resultatanalysen. Enligt min uppfattning bör det vara i årsredovisningen som efter särskild begäran från regeringen — förutom den löpande återrapportering som sker varje år i detta dokument under avsnittet resultatredovisning — en fördjupad resultatanalys i framtiden bör redovisas. Vid beställning av mer omfattande effektanalyser av en myndighets verksamhet kan sådana med fördel redovisas i en särskild rapport.

Avsikten är att den modifierade tillämpning av resultatstyrningen som jag nu har berört skall påbörjas redan i vår. Mot den bakgrunden vill jag att regeringen ger riksdagen möjlighet att ta del av vad jag anfört om utvecklingen av den nya budgetprocessen.

Hemställan

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

1. godkänna de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken som förordats i det föregående,
2. godkänna de allmänna riktlinjer för budgetregleringen som förordats i det föregående,
3. godkänna beräkningen av statsbudgetens inkomster för budgetåret 1992/93,
4. godkänna beräkningen av förändringar i anslagsbehållningarna för budgetåret 1992/93,
5. godkänna beräkningen av *Beräknat tillkommnande utgiftsbehov, netto* för budgetåret 1992/93,
6. anta förslaget till inkomst- och utgiftsstat rörande *Räntor på statsskulden, m.m.* för budgetåret 1992/93,
7. till *Räntor på statsskulden, m.m.* för budgetåret 1992/93 anvisa ett förslagsanslag på 69 000 000 000 kr.,
8. bemyndiga regeringen att ta upp lån enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning,
9. bemyndiga regeringen att för budgetåret 1992/93, om arbetsmarknadsläget kräver det, besluta om utgifter i enlighet med vad som förordats intill ett sammanlagt belopp av 2 500 000 000 kr.
10. godkänna vad jag anfört om statlig borgen för överlåtna pensionsåtaganden (avsnitt 4.2.5)

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

11. reglering av pensionsåtaganden i samband med överföring av statlig verksamhet till annan associationsform (avsnitt 4.2.2),
12. den skattemässiga situationen vid övertagande av statliga pensionsåtaganden (avsnitt 4.2.3),
13. skyldighet att trygga övertagna pensionsåtaganden (avsnitt 4.2.4),
14. redovisning av statens samlade pensionsåtagande (avsnitt 4.3),
15. årsbokslut för staten (avsnitt 5),
16. utnyttjandet av finansfullmakten (avsnitt 6),
17. vissa riktlinjer för den statliga budgetprocessen (avsnitt 7).

Innehåll

Reviderad finansplan

Sammanfattning 1
1 Regeringens strategi för den ekonomiska politiken 1
2 Finanspolitikens inriktning 5
3 Penningpolitiken 8
4 Den långsiktiga utgiftsstrategin 9
4.1 Den långsiktiga konsekvenskalkylen (LK) 9
4.2 1992 års långtidsutredning (LU 92) 11
4.3 Regeringens långsiktiga utgiftsstrategi 13
5 Omvandlingen av socialförsäkringssystemen 15
6 Kommunernas omvandling 19
6.1 Kommunernas roll i samhällsekonomin 19
6.2 Statsbidragssystemet läggs om 20
6.3 Kommunalt självbestämmande och den enskildes valfrihet 20
6.4 Statens förändrade roll 22
6.5 Riktlinjer för kommunernas ekonomi åren 1993-1995 23
7 Reformering av bostadsfinansieringen 24
8 Avregleringar och privatiseringar 25
9 Skattepolitiken 28
10 Arbetsmarknadspolitiska insatser 31
11 Den ekonomiska utvecklingen 1992-93 33
11.1 Den internationella ekonomin 33
11.2 Den svenska ekonomins utveckling 36
11.3 Utvecklingen på de finansiella marknaderna och fastighetsmarknaden 38
12 Avslutning 40

1 Statsbudgeten budgetåren 1991/92 och 1992/93 42
1.1 Beräkningsförutsättningar 42
1.2 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1991/92 42
1.3 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1992/93 44
1.4 Statsbudgetens saldo för budgetåren 1991/92 och 1992/93 48
2 Underliggande budgetutveckling 49
3 Budgetunderskott och statsskuld 50
4 Statliga garanti- och pensionsåtaganden 52
4.1 Redovisning av statens garantiåtaganden 52
4.2 Statliga garantier för pensionsåtaganden i samband med överföring av statlig verksamhet till annan associationsform 53
4.2.1 Bakgrund 53
4.2.2 Reglering av pensionsåtaganden i samband med överföring av statlig verksamhet till annan associationsform 54
4.2.3 Den skattemässiga situationen vid övertagande av statliga pensionsåtaganden 55
4.2.4 Skyldighet att trygga övertagna pensionsåtaganden 56
4.2.5 Statlig borgen för överlåtna pensionsåtaganden 57
4.3 Redovisning av statens samlade pensionsåtagande . . . 58
5 Årsbokslut för staten budgetåret 1990/91 59
5.1 Balansräkning med noter 59
6 Finansfullmakten 62
7 Vissa riktlinjer för den statliga budgetprocessen 63
Hemställan 66

gotab Stockholm 1992

Reviderad nationalbudget 1992

Prop. 1991/92:150
Bilaga I:1.1

Reviderad Nationalbudget

Förord

Den reviderade nationalbudget som härmed läggs fram, beskriver den internationella och den svenska ekonomins utveckling t.o.m. 1993.

Nationalbudgeten bygger på material från fackdepartement och olika verk och institutioner. För bedömningen av den internationella utvecklingen har material erhållits från bl.a. OECD. Beskrivningen av den svenska ekonomin baseras främst på underlag från statistiska centralbyrån och på den prognos för de kommande åren som konjunkturinstitutet publicerade den 27 mars 1992. Vidare har en grupp bransch- resp. konjunkturexperter hörts. Ansvaret för de redovisade bedömningarna åvilar dock helt finansdepartementets ekonomiska avdelning.

Ansvarig för den preliminära nationalbudgeten är departementsrådet Anders Palmér. Kalkylerna avslutades den 15 april 1992.

1 *Riksdagen 1991/92. I saml. Nr 150 Bil. I:1.1*

1 Sammanfattning

Konjunkturläget är fortfarande svagt. Den samlade produktionen av varor och tjänster faller på ett för svenska förhållanden dramatiskt sätt. Efterfrågan är låg inom de allra flesta områden och resurserna i ekonomin utnyttjas i allt mindre grad. Hushållen har hittills mest känt av lågkonjunkturen genom den stigande arbetslösheten, men gradvis kommer också realinkomsterna att utvecklas allt sämre. Företagen har drabbats genom att lönsamheten försämrats kraftigt. Antalet företagsnedläggelser och konkurser har successivt ökat.

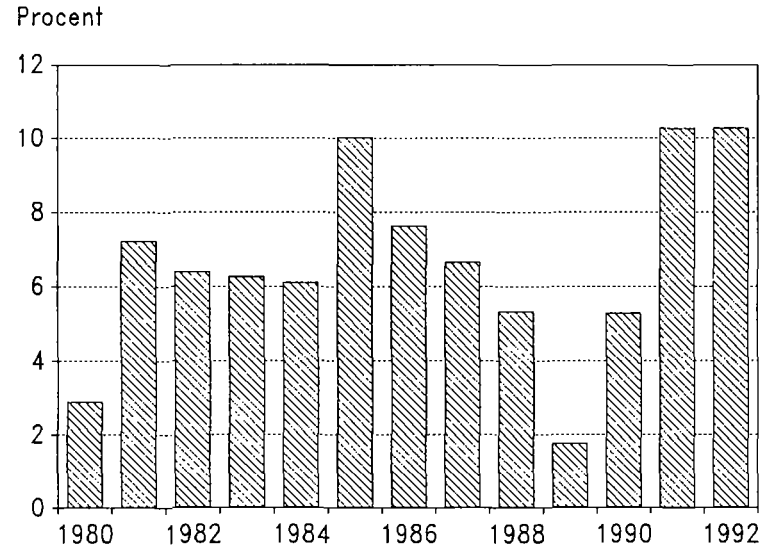
Det finns en rad samverkande faktorer som gör att denna recession blivit den svåraste under efterkrigstiden. Några förklaringar står att söka i omvärlden. Flera för Sverige viktiga länder har gått in i en svår lågkonjunktur såsom USA, Storbritannien, Norge och framför allt Finland. För betydelsefulla exportprodukter som massa, papper och bilar råder det global överkapacitet med åtföljande mycket hårt konkurrensläge och pressade priser.

En annan viktig förklaring är det höga internationella ränteläget. Återföreningen mellan de västra och östra delarna har fört med sig överhettning och inflationstryck i den tyska ekonomin, vilket drivit upp räntorna. Även om aktiviteten dämpats i Tyskland kvarstår ändå oron för snabba löne- och prisstegringar, vilket sannolikt gör att räntorna där ligger kvar på en hög nivå ytterligare en tid. Eftersom ekonomierna är starkt integrerade påverkas även andra länder i Europa av de tyska räntorna. När konjunkturen viker och inflationstrycket avtar i dessa länder stiger realräntorna till mycket höga nivåer.

För Sveriges del accentueras realränteuppgången av att pris- och lönestegringstakten här faller mycket kraftigt. Avdragsbegränsningarna i skattesystemet innebär dessutom att realräntan efter skatt ökar ytterligare. Den höga realräntan verkar avkylande på den inhemska ekonomiska aktiviteten. Hushållen drabbas via höga räntor på lån till bostäder och andra ändamål, samtidigt som de nominella lönerna stiger i allt långsammare takt. Företagens finansieringskostnader förblir höga medan lågkonjunkturen gör att möjligheterna att ta ut prisökningar för produkterna på marknaden gradvis minskar. Stigande realräntor tenderar också att sänka olika tillgångsvärden, vilket bl.a. pressar fastighets- och bostadsmarknaderna. Resultatet av allt detta blir att konsumtionen, investeringarna och därmed tillväxten hämmas.

Dessa tendenser förstärks av den oro som råder på de finansiella marknaderna. Banker och institut har höjt sina marginaler i syfte att förbättra sin intjänandeförmåga och kompensera sig för de växande kreditförlusterna. Därigenom drivs räntenivån upp, för de aktörer som inte har tillgång till penning- och obligationsmarknaden, och aktiviteten i ekonomin dämpas.

Diagram 1:1 Realräntan i Sverige 1980-1992
Hypoteksränta minus förändring i KPI året efter



Anm.: Realränta definierad som räntenivån minus inflationsförväntningarna som antas vara lika med nästkommande års inflation.
Källor: Stadshypotek och statistiska centralbyrån.

Finanskrisen får också andra återhållande effekter på ekonomin. Många projekt som under normala förhållanden skulle kunna drivas vidare får nu inte finansiering. Hushållen blir mer osäkra om framtiden. Aktörerna i ekonomin blir extra försiktiga i sitt agerande, vilket förvärrar lågkonjunkturen.

En stor del av förklaringen till den svenska recessionen står att finna i den anpassning som ekonomin nu genomgår efter de stora obalanser som byggdes upp under senare delen av 1980-talet. Priset på fastigheter och andra tillgångar drevs upp till nivåer som inte var långsiktigt hållbara. Hushållens skuldsättning och lånefinansierade konsumtion ökade snabbare än vad som var förenligt med en balanserad ekonomisk utveckling. Överhettningen gjorde att löner och priser steg betydligt mer än i omvärlden. Incitamenten för arbete och sparande visade sig vara för svaga för att det skulle gå att undvika ett alltför hårt tryck på resurserna.

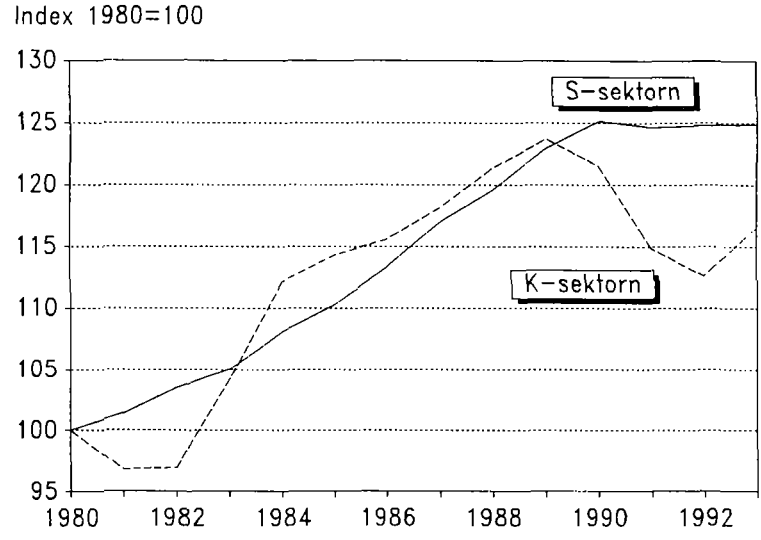
Den svenska ekonomin genomgår nu en omställningsfas. Till stor del innebär det en återgång till mer långsiktigt normala förhållanden. Det gäller exempelvis hushållens sparkvot, byggandet av kommersiella fastigheter och bostäder, bankers och andra instituts kreditgivning, värdering av vissa tillgångar m.m. Under en sådan process är det sannolikt ofrånkomligt att en överkorrigering sker på vissa områden innan ett långsiktigt jämviktsläge uppnås. Därmed fördjupas lågkonjunkturen.

Två skilda tendenser väntas dominera utvecklingen i den svenska ekonomin under de närmaste åren. Den konkurrensutsatta sektorn står av allt att döma inför en ganska markerad uppgång. Marknadstillväxten

tilltar, om än i långsammare takt än vad som är normalt för detta skede i konjunkturcykeln. Kostnadsläget är på väg att förbättras radikalt. Kombinationen av låga nominella löneökningar och en mycket stark produktivitetstillväxt gör att arbetskraftskostnaderna per producerad enhet — i förhållande till konkurrentländerna i genomsnitt — faller med över 4% per år både 1992 och 1993. Det förbättrade konkurrensläget gör att marknadsandelsförlusterna gradvis kommer att klinga av. Det finns också ett betydande utrymme att höja vinsterna, från den i nuläget starkt nedpressade nivån. Detta förstärks av den föreslagna sänkningen av energibeskattningen för industrin fr.o.m. 1993.

Den andra tendensen går däremot åt motsatt håll. Stora delar av den s.k. skyddade sektorn kan väntas få en mycket svag utveckling framöver. Bostadsbyggandet faller, hushållens köpkraft försämras, finanssektorn skär ned verksamheter, stat och kommun stramar åt.

Diagram 1:2 K- resp. S-sektorns utveckling i Sverige 1980-1993



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

Den skyddade sektorn utgör emellertid en betydligt större andel av ekonomin än den konkurrensutsatta. Sammantaget blir därför tillväxten i ekonomin mycket svag under prognosperioden. BNP beräknas minska med 0,4% 1992 och stiga med 0,8% 1993. Det förhållandet att lagerinvesteringarna väntas falla i allt långsammare takt ger ett starkt positivt bidrag till tillväxten bägge åren. Arbetslösheten stiger gradvis för att nå en topp under andra halvåret 1993. Intensifierade arbetsmarknadspolitiska insatser kommer dock att hålla nere siffrorna över den öppna arbetslösheten. Löner och priser fortsätter att öka mycket långsamt.

De svenska historiska erfarenheterna av den typ av desinflationsprocess som ekonomin nu går igenom är ytterst begränsade. En anpassning ska

ske från ett läge med stora obalanser till ett läge med helt nya förutsättningar, mitt under en internationell lågkonjunktur. De prognoser som nu görs måste därför betraktas som ännu osäkrare än vanligt.

Internationella förutsättningar

Produktionstillväxten inom OECD-området blev endast knappt 1 % förra året. Återhämtningen försenades i USA och Storbritannien, samtidigt som aktiviteten dämpades i Västeuropa och Japan. Flera faktorer samverkade till den svaga utvecklingen. Investeringarna mattades av kraftigt, särskilt inom byggsektorn. I främst de anglosaxiska länderna har både hushåll och företag konsoliderat sina finansiella positioner, efter att skuldsättningen stigit snabbt under 1980-talet. Detta har också bidragit till att den privata konsumtionen saktat av. I Tyskland har återföreningen lett till överhettning och stigande räntor, vilket hämmar den ekonomiska aktiviteten i Europa som helhet.

En starkt bidragande orsak till fallet i den svenska exporten under fjolåret var tillbakagången i Norden. Raset i Finland saknar motstycke i finsk efterkrigshistoria. I Norge blev tillväxten av fastlandsekonomin en besvikelse. Däremot hölls aktivitetsnivån väl uppe i Danmark.

Tabell 1:1 Internationella förutsättningar
Årlig procentuell förändring

	1990	1991	1992	1993
BNP i OECD	**2,5**	**0,8**	**2**	**3**
Konsumentpriser i OECD (KPI årsgenomsnitt)	4,9	4,3	3	3 1/2
Råoljepris (dollar per fat)	23,6	20,0	18	20
Dollarkurs (i kr.)	5,93	6,05	5,99	6,02

Källor: OECD och finansdepartementet.

Allt fler indikatorer tyder på att den amerikanska ekonomin nu är inne i en mer märkbar återhämtningsfas. Den privata konsumtionen förstärks samtidigt som industriproduktion, husbyggande och sysselsättning visar tecken på att tillta. En tillväxtstödjande faktor är att räntorna nu kommit ned på en låg nivå. Därmed stimuleras konsumtionen av varaktiga varor och investeringarna, inte minst inom bostadssektorn. De finansiella obalanserna som finns i ekonomin håller emellertid emot uppgången, som väntas bli relativt långsam. Inflationen kommer sannolikt att vara väl under kontroll under prognosperioden. Även i Storbritannien förutses en — om än måttlig — konjunkturuppgång.

Osäkerhet råder om utvecklingen av den tyska ekonomin. Ett flertal konjunkturindikatorer fortsätter att peka nedåt. Någon snar lättnad av den strama penningpolitiken är inte i sikte. Vinstmarginalerna inom industrin är pressade. Hushållens disponibla inkomster fortsätter emellertid att öka. Dessutom får exporten gradvis draghjälp av den amerikanska ekonomin. Sammantaget uppskattas BNP i västra Tyskland öka med ca 1 % i år

och med ca 2 1/2% nästa år. Utvecklingen i Tyskland får en kontraktiv inverkan på övriga Europa under främst 1992. I de nordiska länderna är en återhämtning på väg, även om 1992 som helhet blir ett svagt år.

Löner och konsumentpriser

Den nedväxling av lönestegringstakten som påbörjades under förra året ser ut att förstärkas ytterligare. Arbetsmarknadsläget försämras, inflationstakten dämpas, kapacitetsutnyttjandet faller och vinsterna pressas. Aktiviteten är låg inom de flesta sektorer i ekonomin.

Parterna på arbetsmarknaden står nu inför stabiliseringsavtalets kontrollstation. Man ska fastställa hur stor del av löneglidningen 1991 som ska avräknas från de avtalsmässiga löneökningarna 1992. De överenskommelser som hittills träffats tyder på en avräkning helt i linje med Rehnbergavtalet. Dessutom blev löneöverhänget från 1991 lägre än väntat. Tillsammans med ett ytterligare försvagat arbetsmarknadsläge pekar detta på att timlöneökningen för ekonomin i genomsnitt kan bli så pass låg som 3,5%, både för 1992 och 1993.

Tabell 1:2 Löner och priser
Årlig procentuell förändring

	1990	1991	1992	1993
Timlön, kostnad	10,0	5,3	3,5	3,5
KPI dec.-dec.	10,7	8,0	2,0	2,2
NPI dec.-dec.	7,3	5,1	3,4	2,7
KPI årsgenomsnitt	10,4	9,4	2,5	2,2
NPI årsgenomsnitt	6,6	5,5	4,4	2,8

Anm.: KPI = Konsumentprisindex, NPI = Nettoprisindex.
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Inflationsförväntningarna verkar nu vara brutna i Sverige. Ekonomin är nu inne i en desinflationsprocess, dvs. en period med snabbt avtagande prisökningar. Konsumentpriserna som under loppet av 1991 steg med 8% beräknas i år öka med endast 2%. Av skillnaden svarar skattereformen för 3,4 procentenheter och sänkningen av mervärdeskatten för livsmedel, hotell och restaurang samt inrikes resor för 1,3 procentenheter. Vidare bidrar de allt långsammare löneökningarna och den förbättrade produktivitetstillväxten till att dämpa kostnadstrycket.

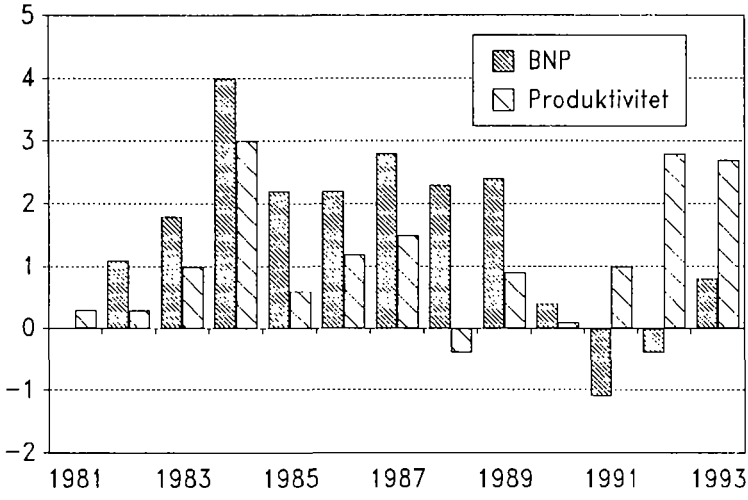
Prisstegringarna väntas bli låga också under nästa år, 2,2%, Den föreslagna sänkningen av mervärdeskatten reducerar prisnivån med 1,2 procentenheter. Dessutom avskaffas en rad punktskatter. I uppdragande riktning verkar emellertid den föreslagna höjningen av energibeskattningen för hushållen och att den tillfälliga sänkningen av fastighetsskatten för småhus försvinner. Prisnivån stiger också sannolikt p.g.a. vidgade vinstmarginaler och av att sänkta räntesubventioner höjer boendekostnaderna. Den underliggande inflationstakten (NPI) — då effekterna av förändringar i de indirekta skatterna och subventionerna är borttagna — faller från 5,1% under 1991 till 3,4% under 1992 och vidare till 2,7% under 1993.

Försörjningsbalans

BNP föll enligt nationalräkenskaperna med 1,1% förra året, mätt från användningssidan. Det största negativa bidraget, 2,1 procentenheter, kom från lagerinvesteringarna. Vidare minskade de fasta investeringarna kraftigt, liksom exporten. Att utvecklingen inte blev ännu sämre berodde dels på en ökning av den privata konsumtionen, dels på en stark nedgång av importen. Om man i stället mäter BNP från produktionssidan visar statistiken på en tillbakagång med hela 1,7%. Skillnaden mellan de bägge måtten gör det svårt att få en entydig bild av hur den svenska ekonomin egentligen utvecklades under 1991. Under alla omständigheter kan dock konstateras att lågkonjunkturen var mycket djup.

Ett positivt lagerbidrag och en svag uppgång för såväl den privata konsumtionen som exporten gör att BNP väntas falla något mindre i år, trots en accelererande nedgång för de fasta investeringarna och en utplaning för importen. Under 1993 är det export och lagerinvesteringar som står för mer än hela tillväxten. Inom övriga delar av ekonomin förutses en fortsatt dämpning av aktiviteten. Produktiviteten i ekonomin totalt stiger mycket kraftigt både i år och nästa år, beroende på omfattande ansträngningar att rationalisera och effektivisera verksamheter.

Diagram 1:3 BNP och produktivitet i Sverige 1981-1993
Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Hushållens realt disponibla inkomster steg 1991 med hela 4,3%, trots att både reallönerna före skatt och sysselsättningen minskade markant. Detta motverkades dock mer än väl av att skattereformen medförde stora sänkningar av de direkta skatterna och kraftigt höjda transfereringar. Dessutom förbättrades hushållens köpkraft av att det tillfälliga sparandet upphörde. Trots en uppgång i sparkvoten på över 3 procentenheter fanns det utrymme för en ökning av den privata konsumtionen med drygt 1%.

Även i år kommer hushållens realt disponibla inkomster att stiga, om än i långsammare takt. En fortsatt uppgång i sparkvoten ter sig sannolik bl.a. med tanke på den växande arbetslösheten, de höga realräntorna och de begränsade avdragsmöjligheterna för skuldräntor. Den privata konsumtionen väntas därför endast stiga med 1/2%, trots att utbetalningarna av 1990 års tillfälliga sparande ger ett fortsatt köpkraftstillskott.

Under 1993 förutses däremot hushållens realinkomster minska, med drygt 1/2%, beroende på fallande real lönesumma och på att transfereringarna utvecklas svagt, eftersom besparingsåtgärder vidtas. Även om sparincitamenten förblir starka, väntas hushållen ändå sträva efter att försöka hålla uppe sin standard. Den privata konsumtionen beräknas i stort sett sjunka i takt med inkomsterna och sparkvoten plana ut på en nivå strax under 3%.

Den offentliga konsumtionen växte 1991 med 1%, delvis beroende på att vissa arbetsmarknadspolitiska insatser registreras som kommunal konsumtion. Däremot drog staten ned sin verksamhet. I kommunerna pågår för närvarande en intensiv aktivitet för att trimma verksamheter, vilket väntas leda till stagnerande konsumtion i år och en minskning nästa år. För staten fortsätter volymneddragningen, men bromsas upp genom satsningar på underhåll av vägar m.m.

Tabell 1:3 Försörjningsbalans

	Miljarder kr. 1991	Procentuell volymförändring			
		1990	1991	1992	1993
BNP	1 431,6	0,4	-1,1	-0,4	0,8
Import	378,5	1,5	-6,9	-0,5	2,5
Tillgång	**1 810,1**	**0,7**	**-2,7**	**-0,4**	**1,3**
Privat konsumtion	779,4	-0,2	1,2	0,5	-0,5
Offentlig konsumtion	382,0	2,1	1,0	0,1	-0,8
Stat	109,1	3,4	-2,2	-0,2	-0,7
Kommuner	272,9	1,6	2,3	0,2	-0,8
Bruttoinvesteringar	270,3	-0,9	-7,3	-9,0	-1,5
Lagerinvesteringar[1]	-25,5	0,1	-2,1	0,6	0,9
Export	403,7	1,5	-2,7	1,0	4,5
Användning	**1 810,1**	**0,7**	**-2,7**	**-0,4**	**1,3**
Inhemsk användning	1 406,4	0,4	-2,7	-0,9	0,1

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

Nedgången i investeringarna under fjolåret var koncentrerad till näringslivet. Stora minustal noterades för finanssektorn och fastighetsförvaltning, där den tidigare överhettningen förbyttes i sin motsats. Även industriinvesteringarna föll kraftigt beroende på lågt kapacitetsutnyttjande, dålig lönsamhet och svag efterfrågan. Bostadsinvesteringarna hölls väl uppe, främst beroende på de höga igångsättningarna i slutet av 1990.

Fallet för investeringarna väntas tillta i år p.g.a. att nybyggandet av bostäder sjunker dramatiskt. Dessutom fortsätter raset för övrigt näringsliv. Även industriinvesteringarna går tillbaka, om än långsammare än förra året. Utvecklingen för affärsverken, de offentliga myndigheterna

och ombyggnadsverksamheten för bostäder motverkar i viss mån investeringsnedgången. Under 1993 väntas genomgående ett mer positivt förlopp i takt med den ökade aktiviteten i ekonomin. Ett viktigt undantag utgörs dock av nybyggandet av bostäder som väntas falla med över 30%. Detta leder till att de samlade bruttoinvesteringarna avtar, uppskattningsvis med ca 1,5%.

Lagren minskade mycket kraftigt under 1991, med närmare 21 miljarder kr. (i 1985 års priser). I denna siffra har emellertid nationalräkenskaperna lagt in en korrektionspost på 3,5 miljarder kr. Denna post betraktas här som en allmän nedjustering av användningssidan i ekonomin och inte som en reell lageravveckling. Den starkaste lageravvecklingen inträffade för industrins insatsvaror och varor i arbete samt för partihandeln. Lagerstocken är nu, i ett historiskt perspektiv, mycket liten efter den avveckling som också skett under hela 1980-talet.

Det höga realränteläget och desinflationsprocessen skapar incitament för att hålla små lager. Samtidigt framstår lagren redan nu som hårt trimmade. Sannolikt finns dock utrymme för ytterligare neddragningar, särskilt då av industrins färdigvarulager. Avvecklingen, totalt sett, kan väntas gå i allt långsammare takt med tanke på den låga nivån i utgångsläget. Därmed blir bidraget till BNP positivt både 1992 och 1993, eftersom det är förändringen i lagerinvesteringarna som påverkar BNP-tillväxten. Osäkerheten i bedömningen är emellertid mycket stor.

Den svenska exporten minskade med över 2 1/2% förra året, beroende på den internationella lågkonjunkturen, oförmånlig varusammansättning och fortsatta marknadsandelsförluster. En förbättring av situationen är dock på väg. Marknadstillväxten förstärks gradvis samtidigt som kostnadsläget blir gynnsammare, eftersom lönerna stiger allt långsammare och produktivitetsökningen tilltar. Mätt som årsgenomsnitt blir exportuppgången blygsam i år, troligen ca 1%, medan en volymtillväxt på ca 4 1/2% bör vara möjlig att uppnå 1993.

Importen föll 1991 betydligt kraftigare än vad den slutliga efterfrågan indikerar. Till en del förklaras detta av den omfattande lageravvecklingen. Troligtvis skedde också en normalisering av importandelen i ekonomin efter de höga nivåer som uppnåddes under överhettningen i slutet av 1980-talet. I år väntas fallet upphöra eftersom importtunga delar av ekonomin ser ut att utvecklas bättre än i fjol. Dessutom antas merparten av anpassningen av importandelen nu vara avklarad. Under 1993 kommer sannolikt efterfrågan på importvaror att börja öka.

Sammantaget kan konstateras att det är det kraftiga fallet i bruttoinvesteringarna som i år orsakar tillbakagången i svensk ekonomi. Nästa år lämnar såväl investeringar som konsumtion negativa bidrag till BNP. Detta motverkas dock mer än väl av omslaget i lagerinvesteringarna och av nettoexporten. Den inhemska användningen gick ned med över 2 1/2% 1991, minskar med ca 1% i år för att stabiliseras på en låg nivå 1993.

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

	1990	1991	1992	1993
Privat konsumtion	-0,1	0,6	0,3	-0,3
Offentlig konsumtion	0,6	0,3	0,0	-0,2
Bruttoinvesteringar	-0,2	-1,6	-1,8	-0,3
Lagerinvesteringar	0,1	-2,1	0,6	0,9
Nettoexport	0,0	1,7	0,5	0,7
BNP	**0,4**	**-1,1**	**-0,4**	**0,8**

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

Bytesbalans

Det kraftiga importfallet medförde att överskottet i handelsbalansen mer än fördubblades förra året. Eftersom exporten väntas öka snabbare än importen under hela prognosperioden förbättras handelsbalansen ytterligare. För 1993 beräknas överskottet uppgå till över 50 miljarder kr. motsvarande nästan 3 1/2% av BNP.

Den gynnsamma utvecklingen av handelsbalansen stärker naturligtvis bytesbalansen. Dessutom stabiliseras underskottet i tjänstebalansen, delvis beroende på att försämringen i resevalutanettot är på väg att upphöra. Underskottet i kapitalavkastningen väntas ligga kvar på en oförändrad nivå 1992 och 1993. Den räntebärande skulden till utlandet ökar allt långsammare p.g.a. att de utgående svenska direktinvesteringarna mattats betydligt, samtidigt som ett förnyat intresse för utländska investeringar i Sverige börjat märkas. Sammantaget innebär detta att bytesbalansen gradvis förstärks. Nästa år kan det t.o.m. uppstå ett överskott.

Tabell 1:5 Nyckeltal
Årlig procentuell förändring

	1990	1991	1992	1993
Disponibel inkomst	3,1	4,3	1,5	-0,8
Sparkvot (nivå)	-1,2	1,9	2,9	2,6
Industriproduktion	-2,0	-5,3	-2,0	3,8
Relativ enhetsarbetskostnad	3,9	0,4	-4,6	-4,2
Arbetslöshet (nivå)	1,5	2,7	4,4	5,0
Handelsbalans (mdr. kr.)	14,7	32,6	40,7	51,9
Bytesbalans (mdr. kr.)	-38,1	-13,0	-6,7	3,2
Bytesbalans (% av BNP)	-2,8	-0,9	-0,5	0,2

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Arbetsmarknad

Avmattningen i ekonomin under 1991 medförde att antalet sysselsatta sjönk kraftigt, med närmare 80 000 personer. Den största nedgången inträffade för industrin. Samtidigt dämpades också utbudet av arbetskraft, dels som en följd av ökad arbetsmarknadsutbildning och dels därför att

motivationen att söka arbete för vissa grupper avtar i en lågkonjunktur. Den öppna arbetslösheten kunde därmed begränsas till 2,7%, mätt som årsgenomsnitt. I slutet av året låg siffran på knappt 3 1/2%.

Den låga aktiviteten i ekonomin och det stora antalet varsel tyder på en fortsatt vikande efterfrågan på arbetskraft. Tendensen förstärks av att produktiviteten förbättras inom de flesta sektorer. Sysselsättningen beräknas falla med drygt 150 000 personer i år och med drygt 70 000 personer nästa år. Hur stort genomslaget blir på arbetslösheten beror på vad som händer med utbudet. Sannolikt kommer detta att minska ytterligare något, eftersom svårigheterna att ta sig ut på arbetsmarknaden kommer att vara betydande. Denna effekt är dock inte tillräcklig för att hindra arbetslösheten från att gradvis stiga under 1992 och en stor del av 1993. Årsgenomsnitten beräknas bli 4,4% respektive 5,0%. Siffrorna hålls nere av de ytterligare arbetsmarknadspolitiska insatser som föreslås.

Sparande

Bruttosparandet i ekonomin uppgick till drygt 16% av BNP 1991, vilket är den lägsta andelen sedan början av 1980-talet. De fasta investeringarnas andel av BNP minskade förra året, men låg fortfarande på en relativt hög nivå. Kraftiga neddragningar av lagren bidrog till att det reala sparandet sjönk till ca 17% av BNP. Därmed minskade underskottet i det finansiella sparandet, vilket för hela ekonomin är identiskt med bytesbalansens saldo. För 1992 och 1993 förutses en fortsatt nedgång av det reala sparandet i ekonomin. Då bruttosparandet vänder uppåt nästa år uppkommer ett litet överskott i bytesbalansen.

Tabell 1:6 Sparande
Procent av BNP i löpande priser

	1990	1991	1992	1993
Bruttosparande	**17,8**	**16,2**	**14,3**	**14,8**
Realt sparande	**20,6**	**17,1**	**14,8**	**14,6**
Fasta investeringar	20,7	18,9	16,0	15,1
Lagerinvesteringar	-0,1	-1,8	-1,2	-0,5
Finansiellt sparande	**-2,8**	**-0,9**	**-0,5**	**0,2**
Offentlig sektor	3,9	-1,5	-3,9	-4,9
Hushåll	-0,9	1,1	2,3	2,2
Företag	-5,9	-0,5	1,1	3,0

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Fördelningen av det finansiella sparandet förändras radikalt under perioden. Hushållens och framför allt företagens sparande stiger medan den offentliga sektorns sparande sjunker. Under perioden 1987-1990 hade den offentliga sektorn finansiella överskott medan bytesbalansen visade underskott. Förra året försämrades den offentliga sektorns finansiella sparande med nära 75 miljarder kr., och visade ett underskott motsvarande 1,5% av BNP. Bytesbalansen stärks under prognosperioden trots att underskottet i den offentliga sektorn stiger till nära 5% som andel av

BNP 1993. Den fortsatta försämringen av det offentliga sparandet beror till övervägande delen på den svaga ekonomiska aktiviteten under prognosperioden.

Kapitalmarknad

Stora valutautflöden ägde rum i slutet av 1991. Därefter har flödena vänt och de svenska räntorna fallit. Nedgången är helt hänförlig till inhemska faktorer. De europeiska räntorna, vilka efter ecu-anknytningen är styrande för den svenska utvecklingen, har i det närmaste legat oförändrade under de senaste månaderna. Räntedifferensen har minskat betydligt, vilket återspeglar att förtroendet för uthålligheten i den ekonomiska politiken stärkts.

Oron på kreditmarknaden har varit betydande. Institutens samlade befarade och konstaterade kreditförluster uppgick till ca 48 miljarder kronor i fjol. Av detta belastade 35 miljarder bankerna, vilket var mer än 12 gånger så mycket som 1989. Vidgade räntemarginaler bidrog till att förbättra bankernas intjänandeförmåga och dämpa resultatförsämringen. Kreditförlusterna väntas ligga på en hög nivå också under 1992 och 1993.

De stora förlusterna medför att bankerna intar en mer försiktig inställning till kreditgivning. Större krav ställs på säkerheter och låntagarnas betalningsförmåga. Samtidigt har efterfrågan på krediter minskat. Bostadsinstituten har emellertid ökat sin nettoutlåning. Sammantaget håller dock kreditexpansionen på att dämpas kraftigt, vilket till viss del både kan ses som ett resultat av och en orsak till avmattningen i ekonomin. Problemen på kreditmarknaden kan väntas få en negativ inverkan på ekonomins utveckling under prognosperioden.

2 Internationell utveckling

2.1 Sammanfattande översikt

BNP-tillväxten inom OECD-området förra året uppgick till endast knappt 1%. En fortsatt svag utveckling i den amerikanska och brittiska ekonomin, samtidigt som aktiviteten i Västeuropa och Japan dämpades, bidrog till en svagare ekonomisk tillväxt andra halvåret 1991 än tidigare förutsett. I år och nästa år väntas en viss förstärkning av den ekonomiska aktiviteten ske, och totalproduktionen i OECD-området beräknas öka med 2% respektive 3%. Inledningsvis är det främst i Nordamerika och i viss mån i Storbritannien som tillväxten tilltar. I Kontinentaleuropa och Japan bedöms avmattningen hålla i sig under större delen av innevarande år, och först mot slutet av året kan en viss återhämtning förutses.

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

	Andel av OECD-områdets totala BNP i %[1]	1990	1991	1992	1993
De sju stora länderna					
Förenta staterna	37,0	1,0	-0,7	2	3 1/2
Japan	15,4	5,6	4,5	2	3
Tyskland	10,1	4,5	3,2	1	2 1/2
Frankrike	8,4	2,8	1,1	1 1/2	2 1/2
Storbritannien	7,1	0,8	-2,5	1	2 1/2
Italien	5,9	2,0	1,0	2	2 1/2
Canada	3,6	0,5	-1,1	3	4
Norden					
Danmark	0,9	2,1	2,0	2	2 1/2
Finland	0,7	0,4	-6,2	-1	3
Norge	0,8	1,8	1,6	2	3
Sverige	1,6	0,4	-1,1	- 1/2	1
Norden[2]	4,0	1,5	-0,5	1	3
OECD-Europa	44,0	2,8	1,0	1 1/2	2 1/2
OECD-totalt		2,5	0,8	2	3

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

Den svaga ekonomiska aktiviteten i OECD-området 1991 kan främst förklaras av en kraftig nedgång i investeringsaktiviteten, och då särskilt inom byggnadssektorn. I de länder som har genomgått en regelrätt lågkonjunktur, t.ex. USA, Kanada och Storbritannien, har även den privata konsumtionen saktat av beroende på en dämpad sysselsättningsutveckling och låga reala inkomstökningar. Även ett mycket pessimistiskt stämningsläge bland hushåll och företag har haft en dämpande inverkan på efterfrågan. Ytterligare en förklaring till den svaga utvecklingen i USA och Storbritannien är att både hushåll och företag konsoliderade sin

finansiella position, efter att skuldsättningen stigit snabbt under 1980-talet.

I stora drag överensstämmer den senaste utvecklingen i USA och Japan med de bedömningar som gjordes i den preliminära nationalbudgeten. I Västeuropa däremot har den ekonomiska tillväxten dämpats betydligt mer än vad som förutsågs i slutet av förra året. De två främsta orsakerna till avmattningen är dels att den starka efterfrågeökning som följde efter den tyska återföreningen har avtagit, dels att den penningpolitiska åtstramningen i Tyskland har lett till historiskt sett höga realräntor i flertalet västeuropeiska länder.

Pris- och kostnadsutvecklingen i flertalet OECD-länder — med undantag för Tyskland — avtog under loppet av förra året. År 1991 steg konsumentpriserna med 4,3% mätt med årsgenomsnitt, jämfört med 4,9% 1990. Hela OECD-området har gynnats av fallande råvarupriser på viktiga insatsvaror samt även sjunkande oljepriser.

Tabell 2:2 Statens budgetutveckling i vissa OECD-länder
Procent av BNP

	Budget-period	1990	1991	1992
USA[1]	1/10-30/9	-4,0	-4,8	-6,6
Japan	1/4-31/3	-1,7	-1,5	-1,5
Tyskland, statligt	Kalenderår	-2,0	-1,9	-1,6
(statligt+återföreningsfonder)		-2,7	-3,4	-2,9
Frankrike	Kalenderår	-1,4	-1,9	-1,3
Storbritannien[2]	1/4-31/3	-0,5	-3,5	-5,5
Nederländerna	Kalenderår	-5,3	-4,3	-4,1
Schweiz	Kalenderår	0,3	-0,6	0,0
Sverige	1/7-30/6	-2,5	-4,7	-6,9
Genomsnitt ovanstående länder		**-2,5**	**-3,3**	**-4,2**

[1] Exkl. kostnader för inlåningsförsäkringen och överskottet i socialförsäkringen.
[2] Statens upplåningsbehov exkl. privatiseringsintäkter.
Källor: OECD samt respektive lands finansdepartement.

Den avtagande pris- och kostnadsökningstakten i flertalet länder under loppet av förra året bidrog till att utrymmet för en mer efterfrågestödjande ekonomisk politik ökade. I USA och Japan utnyttjades detta genom fortsatta lättnader av penningpolitiken mot slutet av 1991 samt för Japans del även i början av 1992. I USA sänktes diskontot i december till 3,5%, vilket är den lägsta nivån sedan mitten av 1960-talet. I Tyskland å andra sidan stramades penningpolitiken åt ytterligare mot slutet av året — trots tydliga tecken på avmattning i ekonomin — som en följd av en allt för snabb penningmängdstillväxt, en försvagning av valutan gentemot dollarn samt — och kanske viktigast — tendenser till allt för höga löneökningar. De västeuropeiska länder som har sin valuta nära knutna till D-marken, främst via växelkursmekanismen inom EMS, tvingades följa med i denna ränteuppgång, trots svagare ekonomisk aktivitet. Finanspolitiken har inte i någon större utsträckning använts i syfte att påskynda konjunkturvändningen i OECD-området. Budgetunderskotten har, som framgår av *tabell 2:2*, visserligen ökat i flertalet OECD-

länder, men det är främst en följd av att den låga ekonomiska aktiviteten resulterat i lägre skatteinkomster och högre utgifter för den stigande arbetslösheten.

Den förväntade förbättringen av den internationella konjunkturen i år baseras främst på att den amerikanska ekonomin kommer att visa en mer märkbar återhämtning. Allt fler tecken tyder på detta. Den för amerikansk ekonomi så viktiga privata konsumtionen har sålunda förstärkts under de senaste månaderna. Även industriproduktionen och sysselsättningen visade i början av 1992 tecken på att tillta. En ökande sysselsättning tillsammans med en måttlig prisökningstakt och relativt god löneutveckling talar för en gynnsam ökning av hushållens reala disponibla inkomster. Även om hushållen i USA kan förväntas fortsätta minska sin skuldsättning och därmed öka sitt sparande bedöms utrymmet för en ökad privat konsumtion vara relativt stort. Senare bedöms den tilltagande privata konsumtionen tillsammans med det låga ränteläget bidra till en återhämtning av investeringarna.

Den japanska ekonomin kännetecknas av en snabb avmattning. En kraftig försämring av lönsamheten i näringslivet tillsammans med en försämring av orderläget har lett till att de japanska företagen planerar relativt omfattande neddragningar av investeringarna i år. Tillsammans med en måttlig inkomstutveckling för hushållen talar detta för en svag efterfrågeutveckling under större delen av 1992. Först mot slutet av året förväntas effekterna av de penningpolitiska lättnader som skett sedan sommaren 1991 tillsammans med effekter av det finanspolitiska stimulanspaket som lades fram i slutet av mars 1992 resultera i en förstärkning av den japanska ekonomin.

I Tyskland har den starka efterfrågeökning som följde efter återföreningen avtagit samtidigt som de efterfrågedämpande effekterna av den penningpolitiska åtstramningen har blivit tydliga. En återhämtning av produktionstillväxten väntas andra halvåret i år. Hushållens realinkomster ökar fortfarande snabbt och till sommaren försvinner den tillfälliga höjningen av inkomstskatten, vilket ytterligare stärker hushållens köpkraft. Det finns därför utrymme för en återhämtning av privat konsumtion. Vidare bedöms tysk industri kunna öka sin export i takt med att den inhemska aktiviteten fortsätter att avta samtidigt som efterfrågan i främst USA ökar.

Pris- och kostnadsutvecklingen väntas bli gynnsam i OECD-området under prognosperioden. I USA och Storbritannien talar produktivitetsförbättringar och avtagande löneökningar för en dämpad kostnadsutveckling. I USA finns det dock en viss risk att den markanta lättnad av penningpolitiken som genomförts de senaste åren leder till att ett inflationstryck uppstår i ett senare skede av konjunkturuppgången. Den svaga kreditgivningen antas inte bero på att räntan fortfarande skulle uppfattas som för hög, utan snarare på att dels osäkerheten kring stabiliteten i konjunkturåterhämtningen har dämpat kreditefterfrågan, dels att bankerna — tyngda av tidigare kreditförluster — till viss del har nekat även kreditvärdiga företag och hushåll nya lån bl.a. för att kunna leva upp till de nya, strängare kapitaltäckningsreglerna. I takt med att den

ekonomiska tillväxten tilltar under året är det sannolikt att förtroendet hos investerare och konsumenter stärks. Tillsammans med den låga räntenivån kan detta leda till en snabb ökning av kreditefterfrågan. I Västeuropa förväntas en dämpad pris- och kostnadsutveckling under prognosperioden. Dels bidrar det höga ränteläget till en svagare återhämtning av produktionstillväxten. Dels antas den ekonomiska politiken i EG-länderna prioritera uppfyllandet av de s.k. konvergenskriterierna, som anges i Maastricht-avtalet inför upprättandet av en ekonomisk och monetär union, gällande bl.a. prisstabilitet. Dessutom förutses relativt stabila priser på råvaror och olja under prognosperioden.

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

	1990	1991	1992	1993
De sju stora länderna				
Förenta staterna	5,4	4,2	3	3 1/2
Japan	3,1	3,3	2	2
Tyskland	2,7	3,5	4	3 1/2
Frankrike	3,4	3,2	3	3
Storbritannien	9,5	5,8	4	3 1/2
Italien	6,1	6,5	5 1/2	5
Canada	4,8	5,6	3	3 1/2
Norden				
Danmark	2,7	2,4	2 1/2	3
Finland	6,1	4,2	4	4
Norge	4,1	3,4	3	3
Sverige	10,4	9,4	2 1/2	2
Norden[1]	4,2	3,3	3	3 1/2
OECD-Europa	5,1	4,6	4	3 1/2
OECD-totalt	**4,9**	**4,3**	**3**	**3 1/2**

[1] Exklusive Sverige.
Anm.: Aggregaten är sammanvägda med hänsyn till storleken av respektive lands BNP.
Källor: OECD och finansdepartementet.

Det största osäkerhetsmomentet i bedömningen av den internationella ekonomin hänför sig till utvecklingen i Tyskland och Japan. En vanlig tolkning av nedgången i totalproduktionen i Tyskland andra halvåret 1991 är att den tyska ekonomin befinner sig i en konsolideringsfas och att det i första hand handlar om en nedväxling från en mycket hög aktivitetsnivå till en mer stabil tillväxttakt; att det inte rör sig om en normal konjunkturnedgång. Det finns dock en risk att effekterna av den penningpolitiska åtstramning, som fortsatte under senare delen av 1991, underskattas och att den ekonomiska aktiviteten fortsätter att avmattas. Ett orosmoment är att tidigare konjunkturuppgångar i Tyskland föregåtts av en markant sänkning av korta räntan. Givet den fortsatt snabba prisökningstakten och tendenser till höga löneökningar, kan det inte uteslutas att penningpolitiken blir stramare än förväntat under prognosperioden. Detta skulle kunna tala för att den ekonomiska tillväxten fortsätter att utvecklas svagt i Tyskland i år och nästa år.

I Japan har aktiekurserna hittills i år gått ned med ca 20% och totalt sedan 1990 har aktiekurserna fallit med närmare 60%. Detta — tillsammans med fallande fastighetspriser — kan genom negativa förmögenhetseffekter resultera i större neddragningar av den privata konsumtionen än förutsett. Vidare kan det försvåra för de japanska bankerna att uppfylla de nya kapitaltäckningskrav som ställs. Detta kan i sin tur leda till en mer återhållsam kreditgivning med negativa återverkningar för företagens investeringsvillkor.

2.2 Länderöversikter

Förenta staterna

I USA föll totalproduktionen med 0,7% förra året — mätt med årsgenomsnitt. Fr.o.m. andra kvartalet 1991 har dock BNP ökat, med resultatet att totalproduktionen under loppet av året steg med ca 1/4%. Det faktum att ekonomin således växte under större delen av förra året överensstämmer inte med den bild som ofta ges av att den amerikanska ekonomin fortfarande befinner sig i en recession. En förklaring till detta kan vara besvikelse över att återhämtningen varit oväntat svag, samtidigt som ekonomin mot slutet av förra året såg ut att åter falla tillbaka i en lågkonjunktur.

Denna förnyade avmattning ser dock nu ut att gå mot sitt slut. Efter ett svagt första kvartal i år pekar en rad konjunkturindikatorer, som t.ex. detaljhandels- och bilförsäljningen, bostadsbyggandet, samt industrins inköpsplaner på att den amerikanska ekonomin bör komma att ta fart fr.o.m. andra kvartalet. Den främsta anledningen är att de räntesänkningar som genomförts de senaste åren nu börjar få effekt. Detta märks bl.a. i att penningmängden mot slutet av förra året började öka i snabbare takt. Diskontot sänktes senast i december 1991 till 3,5 procent, vilket är den lägsta nivån sedan 1964. Bostadsräntan har fallit till de lägsta nivåerna sedan 1970-talet, vilket under senare delen av 1991 bidrog till en kraftig återhämtning av bostadsbyggandet. Ytterligare en effekt av de räntesänkningar som genomförts är att företagens räntekostnader, justerat för skatt och inflation, i början av 1992 var negativa.

I motsats till penningpolitiken har inte finanspolitiken bidragit till att stimulera den inhemska efterfrågan. Den låga ekonomiska aktiviteten tillsammans med kostnaderna för banksektorn är de främsta orsakerna till att det federala budgetunderskottet innevarande budgetår väntas stiga till rekordnivån 400 miljarder dollar (drygt 5% av BNP). Utrymmet för en expansiv finanspolitik är således mycket begränsat, vilket bl.a. kom till uttryck i det budgetförslag som administrationen presenterade i början av i år. De åtgärder som skall verka på kort sikt är bl.a. minskat preliminärskatteuttag, större skatteavdrag för barnfamiljer, skattelättnad vid bostadsköp för förstagångsköpare samt tillfälliga skatteavdrag för investeringar. Totalt innebär förslagen ett tillskott till totalefterfrågan i år på ca 30 miljarder dollar, motsvarande ungefär 0,5 procent av BNP. Sannolikt kommer dock effekten bli betydligt mindre, då en stor del av köpkraftstillskottet till hushållen väntas leda till ökat sparande i stället för till ökad

konsumtion. Från och med nästa budgetår beräknas underskottet i budgeten kunna reduceras till ca 350 miljarder dollar.

Inflationen dämpades successivt under loppet av förra året. Delvis berodde detta på att produktivitetsökningar i kombination med en svag löneutveckling resulterade i en markant nedväxling av företagens kostnadsökningar.

Den viktigaste faktorn för en tilltagande tillväxt står att finna i den privata konsumtionen, som motsvarar ca 70 procent av BNP. Lönerna beräknas visserligen dämpas något i år, till följd av en fortsatt — om än avtagande — ökning av arbetslösheten. Detta motverkas dock mer än väl av en stigande sysselsättning och avtagande inflationstakt, vilket sammantaget bedöms leda till en god real inkomstutveckling. Den privata konsumtionen ökar dock något mindre än inkomsten eftersom hushållen förväntas fortsätta konsolidera sin finansiella position, dvs. minska sin skuldsättning och därmed öka sitt sparande. Investeringar — både i bostäder och i maskiner och anläggningar — beräknas också tillta, dels p.g.a. de mycket låga räntorna och dels p.g.a. en förväntad vinstökning i näringslivet till följd av nedväxlingen av kostnadsökningarna.

Även nettoexporten kommer sannolikt bidra till tillväxten — om än svagt. Ungefär 1/3 av USA:s export är riktad till marknader som förväntas få en svag tillväxt i år (Japan samt Europa). Resterande export är riktad till expansiva områden som Canada, Sydostasien och Mexico. Vid rådande dollarkurs är amerikanska företag mycket konkurrenskraftiga, vilket tillsammans med den förväntade låga kostnadsökningen i tillverkningsindustrin sannolikt leder till att USA vinner marknadsandelar både 1992 och 1993.

Sammantaget talar en rad fundamentala faktorer, vilket de i för sig gjort under en längre period, för en mer märkbar återhämtning av den amerikanska ekonomin relativt snart. Anledningen till att man kan förvänta sig att ekonomin denna gång verkligen skjuter fart som väntat är att räntorna sedan hösten 1991 fortsatt att falla — från en redan låg nivå. De ligger nu så exceptionellt lågt att det bedöms som högst osannolikt att de inte relativt snart ger märkbara effekter på den inhemska efterfrågan. Utvecklingen i ekonomin under den senaste tiden ligger också mycket väl i linje med det mönster som föregått tidigare konjunkturvändningar i USA. Återhämtningen väntas ske på bred front, med positiva bidrag från såväl den inhemska efterfrågan som nettoexporten. Översatt i siffror innebär detta en BNP-tillväxt i år på ca 2% och en tillväxt på ca 3 1/2% 1993. Konsumentpriserna beräknas under samma period öka med mellan 3% och 3 1/2% per år.

Japan

BNP-tillväxten i Japan uppgick förra året till 4,5%. Från och med andra kvartalet mattades dock aktiviteten av markant, och sista kvartalet 1991 stagnerade totalproduktionen. Effekter av en relativt lång period av ekonomisk-politisk stramhet samt restriktiv kreditgivning från bankerna resulterade i en avmattning av de privata investeringarna, främst

bostadsinvesteringar som föll under loppet av året. I linje med konjunkturnedgången har också pris- och kostnadstrycket avtagit. Överskottet i handels- och bytesbalansen steg kraftigt förra året. Importen mattades av markant p.g.a. den svaga inhemska efterfrågan samtidigt som exporten till främst Sydostasien och EG-området ökade.

Penningpolitiken har mot denna bakgrund lättats successivt sedan mitten av 1991, vilket resulterat i fallande räntor. Senast i april i år sänktes diskontot ytterligare till 3 3/4%, att jämföra med 6% för ett år sedan. Genomförandet av finanspolitiska åtgärder för att få fart på ekonomin har dock försvårats p.g.a. en instabil politisk situation. I mars i år antogs dock administrationens budget, vilken innehåller förhållandevis stora satsningar på offentliga investeringar. Samma månad presenterade regeringen också ett stimulanspaket, innehållande bl.a. en tidigareläggning av offentliga investeringar samt förbättrade kreditmöjligheter för små- och medelstora företag.

Utvecklingen mot slutet av förra året med bl.a. fallande industriproduktion, investeringar samt privat konsumtion samtidigt som lagren ökade förstärker bilden av en kraftig avmattning i den japanska ekonomin. Den lageruppbyggnad som skett talar tillsammans med en försämring av orderläget för en fortsatt svag ekonomisk utveckling under våren. Det försämrade orderläget har också tillsammans med ett kraftigt vinstfall i näringslivet resulterat i ett mycket pessimistiskt stämningsläge i industrin, vilket bidragit till att företagen i år planerar att minska investeringarna. Den försämrade lönsamheten inom industrin är också den främsta anledningen till raset på den japanska aktiemarknaden. Denna utveckling kommer att försvåra för bankerna att uppfylla de nya och strängare kapitaltäckningsreglerna. Detta kan leda till en fortsatt restriktiv kreditgivning och därmed verka återhållande på investeringarna. Det försämrade vinstläget i industrin i kombination med en lägre sysselsättningstillväxt talar vidare för en svag inkomstutveckling, vilket väntas resultera i att också den privata konsumtionen, som står för ca 60 procent av BNP, kommer att utvecklas svagt.

Sammantaget innebär detta att BNP-tillväxten i år beräknas dämpas till endast drygt 2%, vilket är den lägsta ökningen sedan 1974. Först mot slutet av 1992 kan effekterna av de penningpolitiska lättnader som genomförts tillsammans med de finanspolitiska stimulansåtgärderna resultera i en återhämtning av den inhemska efterfrågan, med en tilltagande totalproduktion som resultat. Inflationen väntas ligga i intervallet 2%-2 1/2% under prognosperioden.

Västeuropa

Den ekonomiska tillväxten i Västeuropa dämpades under senare delen av fjolåret. Delvis är detta en följd av att den starka efterfrågeökning som följde efter den tyska återföreningen har avtagit och att återhämtningen i USA och Storbritannien har fördröjts. Vidare har den penningpolitiska åtstramningen i Tyskland lett till historiskt sett höga realräntor i flertalet västeuropeiska länder. Det höga realränteläget väntas kvarstå och verka

dämpande på den ekonomiska utvecklingen i Västeuropa under prognosperioden. Den ekonomiska politiken i EG-länderna antas vara inriktad på att uppfylla de s.k. konvergenskriterier, som anges i Maastricht-avtalet. För merparten av EG:s medlemsländer innebär det att finanspolitiken kommer att inriktas på att minska budgetunderskotten. Sammantaget antas den ekonomiska politiken få en kontraktiv effekt på ekonomin i Västeuropa under de kommande åren.

I västra *Tyskland* minskade totalproduktionen andra halvåret 1991. Detta innebär att BNP ökade med endast knappt 1% under loppet av 1991 och med ca 3 1/2% i genomsnitt. Avmattningen beror främst på att den starka efterfrågeökning som följde efter återföreningen klingade av samt att den penningpolitiska åtstramningen som fortsatte under fjolåret började få effekt. Efterfrågan dämpades också av de skattehöjningar som infördes somaren 1991.

Flertalet konjunkturindikatorer pekar på en fortsatt dämpad utveckling under åtminstone första hälften av 1992. Orderingången i tillverkningsindustrin samt detaljhandelsförsäljningen har minskat under vintern. Kapacitetsutnyttjandet, som föll fjärde kvartalet i fjol, är emellertid fortfarande högt och den ekonomiska avmattningen hade i mars ännu inte lett till någon stigande arbetslöshet i västra Tyskland. Kreditgivningen till företagssektorn ökar fortfarande snabbt, vilket återspeglas i en snabb ökning av penningmängden. Utvecklingen beror dock huvudsakligen på en ökad kreditefterfrågan i östra Tyskland.

Finanspolitiken förväntas under prognosperioden vara inriktad på att reducera budgetunderskottet, som 1991 uppgick till ca 110 miljarder D-mark (4 1/2% av BNP). Underskottet beräknas emellertid stiga under 1992 till följd av konjunkturavmattningen och att transfereringarna till östra Tyskland fortsätter att öka. Dessa uppgick 1991 till ca 140 miljarder D-mark. Bundesbank antas inte lätta på penningpolitiken förrän övertygande signaler finns på att pris- och kostnadstrycket har avtagit. Av central betydelse i detta sammanhang är att den pågående avtalsrörelsen inte leder till löneökningar som står i konflikt med Bundesbanks mål att på sikt få ned inflationen till ca 2%.

Under loppet av 1991 steg enhetsarbetskostnaderna i hela ekonomin med ca 7 1/2%, vilket i kombination med dämpad efterfrågan har lett till sjunkande vinstmarginaler i tysk industri. I februari 1992 slöts avtal för stålarbetarna som innebär en löneökning om 6,4% 1992. Förutom att höga avtal kan väntas leda till att penningpolitiken blir fortsatt stram, bedöms avtal överstigande 6% i rådande konjunkturläge leda till en fortsatt försvagning av tysk industris konkurrenskraft och fortsatt sjunkande vinstmarginaler.

De privata investeringarna fortsätter sannolikt att dämpas 1992 till följd av det höga ränteläget, förväntningar om fortsatt pressade vinstmarginaler och — åtminstone under större delen av året — svag inhemsk och utländsk efterfrågan.

Som en följd av höga löneökningar samt — om än svagt — stigande sysselsättning uppskattas hushållens disponibelinkomster fortsätta att öka

snabbt. Dessutom försvinner till sommaren den ettåriga inkomstskattehöjningen, vilket ytterligare stärker köpkraften.

Ett osäkerhetsmoment i bedömningen av den ekonomiska utvecklingen utgör det faktum att tidigare konjunkturuppgångar i Tyskland föregåtts av att den korta räntan sänkts. Detta har ännu inte skett. Den fortsatt strama penningpolitiken kan leda till att den ekonomiska avmattningen håller i sig under större delen av prognosperioden. Sammantaget uppskattas BNP i västra Tyskland öka med ca 1% 1992 och med 2 1/2% 1993. Konsumentpriserna beräknas stiga med ca 4% i år och ca 3 1/2% nästa år.

I östra Tyskland, som svarar för ca 7% av Tysklands samlade totalproduktion, har nu återhämtningsprocessen inletts. Det är särskilt inom bygg- och tjänstesektorerna som produktionen ökar, medan läget inom tillverkningssektorn är mer avvaktande. Totalproduktionen i östra Tyskland förväntas öka med ca 10% 1992 efter att ha minskat med ca 30% 1991.

I *Storbritannien* sjönk totalproduktionen fjärde kvartalet i fjol, vilket innebär att BNP — exklusive oljeproduktionen — har fallit sex på varandra följande kvartal. Det är huvudsakligen det höga realränteläget och den svaga utvecklingen av hushållens inkomster som fortsätter att dämpa den inhemska efterfrågan. Under senare delen av 1991 minskade hushållens reala disponibla inkomster, främst som en följd av fallande sysselsättning. Dessutom fortsatte hushållen att konsolidera sin finansiella position, vilket ytterligare bidrog till fallet i privat konsumtion.

En betydande del av osäkerheten kring den brittiska konjunkturen hänför sig till bedömningen av utvecklingen av den privata konsumtionen och sparkvoten. Fallet i sysselsättning väntas upphöra under första halvåret i år samtidigt som lönerna fortfarande stiger snabbare än priserna, vilket sammantaget förväntas leda till en ökning av hushållens reala disponibla inkomster med ca 1% 1992. Den kraftiga förbättring av hushållssektorns finansiella ställning samt den stabilisering av arbetslösheten som skett talar för att sparkvoten kommer att stabiliseras första halvåret i år. Den privata konsumtionen kan därför väntas öka i takt med hushållens reala disponibla inkomster. Ett orosmoment är dock bostadspriserna. I fjol föll de med ca 4% och preliminär statistik tyder på att fallet har fortsatt under inledningen av 1992. Fortsatt fallande förmögenhetsvärden kan leda till att sparkvoten stiger ytterligare och att konsumtionsutvecklingen blir svagare.

Privata investeringar antas även fortsättningsvis dämpas av höga realräntor, lågt kapacitetsutnyttjande och pressade vinstmarginaler. Bygginvesteringarna hålls dessutom tillbaka av det stora antalet osålda fastigheter.

Det penningpolitiska handlingsutrymmet begränsas av deltagandet i ERM och av det faktum av pundet under en längre tid legat i botten av växelkursbandet. Den nyligen omvalda konservativa regeringen väntas ge fortsatt prioritet åt att reducera budgetunderskottet, som i inkomstbudgeten bedöms stiga till ca 4 1 /2% av BNP.

Störst positivt bidrag till tillväxten i år beräknas komma från lagerinvesteringarna. Under fjolårets senare del skedde kraftiga neddragningar och även om nivåerna förväntas fortsätta att sjunka under åtminstone första halvåret 1992, bedöms lagerinvesteringarna ändå ge ett positivt bidrag till BNP. Under senare delen av 1992 samt 1993 förväntas även ett ökat bidrag komma från privat konsumtion. Sammantaget beräknas BNP öka med ca 1% i genomsnitt 1992 och 2 1/2% 1993. Den svaga ekonomiska utvecklingen har lett till en markant dämpning av pris- och kostnadsutvecklingen. Detaljhandelspriserna förväntas stiga med ca 3 1/2-4% per år under prognosperioden.

I *Frankrike* noterades nolltillväxt fjärde kvartalet i fjol, vilket innebär att totalproduktionen steg med ca 1 1/4% i genomsnitt 1991. Andra halvåret föll de privata investeringarna samtidigt som den privata konsumtionen dämpades markant. Nettoexporten gav däremot ett kraftigt bidrag till den ekonomiska tillväxten. Svag orderingång i januari och februari pekar på en fortsatt dämpad aktivitet under innevarande års första del. Hushållens reala disponibla inkomster väntas fortsätta att utvecklas svagt under prognosperioden som en följd av främst den mycket svaga sysselsättningsutvecklingen. Uppskattningar pekar på att fransk ekonomi kräver tillväxt på 2-2 1/2% för att generera ökad sysselsättning. Privat konsumtion antas öka i takt med disponibelinkomsten, d.v.s. 1 1/2-2% i årstakt under prognosperioden.

Den ekonomiska politiken i Frankrike har sedan slutet av 1980-talet varit framgångsrik i att upprätthålla prisstabilitet. Sedan 1987 har konsumentpriserna stigit med i genomsnitt 3% per år och i början av 1992 var 12-månadersökningen 1 1/2 procentenhet lägre än den tyska. Trots ökat förtroende för den ekonomiska politiken, är de franska räntorna fortfarande högre än de tyska. De höga realräntorna väntas, tillsammans med den svaga inkomstutvecklingen i hushållsektorn, dämpa den inhemska efterfrågan under prognosperioden. Den ekonomiska tillväxten antas öka långsamt från och med andra kvartalet i år och totalproduktionen beräknas växa med ca 1 1/2% 1992 och ca 2 1/2% 1993. Inflationen antas ligga relativt stabilt på knappt 3% per år under prognosperioden.

Norden

Totalproduktionen i Norden föll förra året. Orsaken till det är främst recessionen i Finland. Förra året föll BNP med drygt 6%, och än så länge finns inga tecken på en positiv ekonomisk tillväxt under den närmaste tiden. Först när den internationella konjunkturen tar fart under senare delen av 1992 kan en vändning för den finska ekonomin ske. I Danmark och Norge förutses den ekonomiska tillväxten utvecklas relativt gynnsamt.

I *Danmark* ökade totalproduktionen med knappt 2% 1991. Drivkraften var främst nettoexporten och bytesbalansen uppvisade ett oväntat stort överskott. Produktiviteten förbättrades och tillsammans med låga löneökningar och en relativt svag inhemsk efterfrågan har detta bidragit

till att inflationstakten nu är den lägsta inom hela OECD-området. Arbetslösheten uppgick till 10,5% i årsgenomsnitt i fjol, trots återhämtningen i ekonomin.

Under hösten 1991 har en del förändringar på skatteområdet ägt rum. I november beslutade den danska regeringen att höja momsen från 22% till 25%. Effekten av momshöjningen bedöms dock som skatteneutral, då den endast ersätter den s.k. löneskatten som infördes 1987. Vid årsskiftet 1991/92 sänktes företagsskatten från 38% till 34% samtidigt som en ny vinstskatt infördes. De nedsatta punktskatterna på gränshandelskänsliga varor har i stort sett finansierats genom höjningar på andra områden. Vidare har regeringen lagt fram ett förslag om en ny skattereform, som bl.a. syftar till lägre marginalskatter och mervärdesskatt.

Konjunkturindikatorer för den senaste tiden visar att expansionen håller i sig. Industriproduktionen, detaljhandelsförsäljningen och orderingången fortsatte att öka mot slutet av 1991. Samtidigt har konsument- och producentpriserna samt lönekostnaderna ökat långsamt under den senaste tiden. Dansk industri är således väl rustad för att möta konkurrensen när väl den internationella uppgången kommer, varför nettoexporten förväntas fortsätta bidra till produktionstillväxten. Den privata konsumtionen förutses stimuleras av högre disponibel inkomst och lägre räntor. Den höga arbetslösheten verkar dock återhållande på den privata konsumtionen. Sammantaget väntas BNP öka med ca 2% 1992 och 2 1/2% 1993. Inflationen beräknas vara fortsatt låg i Danmark, på grund av en fortsatt gynnsam produktivitetsutveckling. 1993 ökar inflationen emellertid något i takt med att kapacitetsutnyttjandet stiger.

Den *finska* ekonomin befinner sig i en nedgång som saknar motstycke i landets efterkrighistoria. BNP minskade med drygt 6% 1991. Den dramatiska utvecklingen beror dels på en svag efterfrågan på vissa av Finlands viktigaste exportmarknader i väst och — kanske framför allt — sammanbrottet i den finska östhandeln. Utvecklingen reflekterar också inhemska orsaker, som t.ex. företagens och hushållens skuldbörda, höga räntor och en snabbt stigande arbetslöshet. Avsaknaden av efterfrågetryck i ekonomin har bidragit till en dämpning av prisökningstakten. I början av 1992 uppgick inflationen till ca 3%, räknat över tolv månader.

Konjunkturindikatorer för de senaste månaderna visar inga tecken på att den finska ekonomin kommer att expandera under den närmaste tiden. Industriproduktionen har fortsatt att falla samtidigt som arbetslösheten har stigit ytterligare. Den stigande arbetslösheten och hushållens strävan att konsolidera sin finansiella situation har resulterat i minskad privat konsumtion. Enligt Finlands Banks senaste investeringsenkät, kommer företagens investeringar att fortsätta minska under 1992.

I början av april i år uppstod en ny förtroendekris för den finska marken, vilket resulterade i stora valutaflöden och kraftigt stigande räntor. Mot denna bakgrund presenterade regeringen ett åtgärdspaket, som innebär besparingar uppgående till ca 10 miljarder FIM per budgetår under perioden 1993-1995.

Ekonomin behöver draghjälp från utlandet för att få fart igen. Den förbättring av konkurrenskraften som devalveringen i november 1991 har

medfört tillsammans med det låga pris- och kostnadstrycket talar för en förbättring av den finska ekonomin när väl den internationella konjunkturen tar fart under loppet av i år. Den finska skogsindustrin väntar sig t.ex. en femprocentig ökning av exportvolymerna under 1992. Den inhemska efterfrågan beräknas dock fortsätta att falla. Sjunkande disponibla inkomster, hög skuldsättning i hushålls- och företagssektorn, lågt kapacitetsutnyttjande i industrin samt fortsatt höga räntor medför att både privat konsumtion och investeringar kommer att gå tillbaka ytterligare under 1992. Sammantaget väntas den finska totalproduktionen minska med ca 1% 1992 och växa med ca 3% 1993. Mot bakgrund av de nyligen aviserade åtstramningsåtgärderna samt risken för ett bestående högt ränteläge kan emellertid inte uteslutas att produktionsutvecklingen blir svagare.

Inflationen beräknas öka med ca 4% både 1992 och 1993. Det löneavtal som ingicks efter devalveringen, och som är i kraft till oktober 1993, innebär att inga lönehöjningar betalas ut under denna tid. Den höga arbetslösheten bidrar till att hålla tillbaka löneökningarna.

I *Norge* blev den ekonomiska tillväxten 1991 betydligt lägre än tidigare beräknat. Trots att den disponibla inkomsten ökade med ca 4% 1991, har hushållen fortsatt att konsolidera sin finansiella position. Anledningen till detta är försämrade avdragsmöjligheter för ränteutgifter i och med skattereformen 1991/92 samt fallet i bostadspriserna i slutet av 1980-talet som försämrat hushållens nettoförmögenhet. Vidare minskade investeringarna i fastlands-Norge betydligt i fjol. Drivkraften bakom BNP-tillväxten om ca 1,5% 1991 var nästan helt oljesektorn och ökad offentlig konsumtion.

En ljuspunkt är emellertid att Norge lyckats genomföra en nedväxling av inflationen. Lönerna steg förhållandevis måttligt under 1991 och Norge har nu tre år i rad haft lägre löneökningar än konkurrentländerna.

Under prognosperioden väntas finanspolitiken vara fortsatt expansiv, då den norska regeringen försöker att stimulera den inhemska ekonomin med ökade offentliga utgifter. Den norska räntan bestäms i huvudsak av de europeiska räntorna. Eftersom den tyska penningpolitiken beräknas vara fortsatt stram under större delen av 1992, kommer sannolikt den norska räntenivån att vara oförändrat hög.

Mot bakgrund av detta beräknas den ekonomiska tillväxten att uppgå till ca 2% 1992 och knappt 3% 1993. Skattereformen tillsammans med en expansiv finanspolitik väntas förbättra hushållens köpkraft. En stärkt konkurrenskraft bör ge norska företag en god möjlighet att öka sin export under prognosperioden. Inflationen väntas vara fortsatt låg.

3 Utrikeshandel

Den internationella lågkonjunkturen under förra året var särskilt djup på några av Sveriges viktigaste exportmarknader. Efterfrågan på insats- och investeringsvaror, som väger tungt i svensk export, var särskilt svag. Detta, tillsammans med att tidigare års ogynnsamma pris- och kostnadsutveckling resulterat i en försämring av konkurrenskraften, bidrog till att den svenska varuexporten minskade med drygt 2 % 1991. Industrins konkurrenskraft förbättras emellertid betydligt både i år och 1993 enligt prognoserna, vilket tillsammans med en högre marknadstillväxt leder till ökad export. Den svaga inhemska efterfrågan har medfört att importen minskat kraftigt. Handelsbalansen har därmed förbättrats avsevärt. Lågkonjunkturen har också påverkat övriga poster i bytesbalansen vilket lett till en snabb förbättring. Redan nästa år väntas bytesbalansen visa överskott.

3.1 Export

Marknadstillväxt och marknadsandelar

Importen av bearbetade varor till Sveriges största marknader inom OECD-området steg med endast 0,7% 1991. Ett kraftigt fall i importen av dessa varor till Finland med 18% och till Storbritannien med 8% bidrog starkt till att marknadstillväxten blev så svag.

Efterfrågan drogs ned framför allt på investeringsvaror. Svensk export av dessa varor, främst maskiner, minskade också betydligt förra året. Hela 17% av den totala varuexporten 1991 utgjordes av maskiner. Vad gäller övriga bearbetade varor minskade särskilt personbilsexporten, som har en exportandel på drygt 5%.

Den svenska exportens starka inriktning mot varor som växte särskilt långsamt på de viktigaste utlandsmarknaderna kan förklara en stor del av de fortsatta andelsförlusterna. Andelarna på marknaden för bearbetade varor i 14 OECD-länder minskade med hela 6% 1991 mot 4% 1990. Förlusterna på världsmarknaden totalt för bearbetade varor var däremot något lägre 1991 än 1990.

Den tidigare ökningen i Sveriges exportpris relativt marknadens importpris, som pågått sedan 1984, bröts 1990, då relativpriset minskade. De tidigare relativprisökningarna får emellertid negativ effekt på marknadsandelarna under en följd av år, men dessa effekter avtar nu successivt. För 1993 beräknas de så gott som ha upphört.

Exportindustrin gynnades delvis av en effektiv depreciering av den svenska kronan mot konkurrentländernas valutor under de två senaste åren. Industrin pressade också sina priser och vinstmarginaler för att försvara sina positioner på världsmarknaden. Exportpriset för bearbetade varor steg med ca 2% både 1990 och 1991. I år beräknas exportpriset minska med drygt 1%. Företagen tycks vara tvingade att sänka priserna för att motverka marknadsandelsförlusterna. Kraftiga prissänkningar i början av året talar för detta. I januari föll exportpriset för bearbetade varor med ca 1% från december och låg 2% lägre än i januari 1991.

Även importpriserna sjönk, men inte lika kraftigt. Prissänkningen var överraskande eftersom januari normalt är den månad då de kraftigaste höjningarna under året görs. Brottet i säsongmönstret kan också tyda på att företagen nu har ett visst utrymme för att sänka priserna. Industrins vinstmarginal beräknas öka såväl i år som 1993 trots fortsatt dämpade producentpriser.

Exportpriserna beräknas pressas ytterligare under prognosperioden. Relativpriset för bearbetade varor minskar därmed både i år och 1993. En låg kostnadsökning inom industrin ger möjlighet till en återhållsam prisutveckling. Industrins vinstmarginal väntas ändå stiga något under perioden eftersom produktiviteten ökar starkt. Trots detta beräknas industrin fortsätta att tappa marknadsandelar i OECD-området, men i avtagande takt.

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

	1989	1990	1991	1992	1993
Exportmarknadstillväxt					
14 OECD-länder	6,2	4,8	0,7	3,8	6,6
Totalt	6,9	5,3	1,3	4,2	7,0
Priser					
14 OECD-länders importriser, SEK	3,9	2,7	2,0	0,8	3,0
Svenska exportpriser	6,1	2,0	2,1	-1,2	2,0
Relativpris	2,1	-0,7	0,1	-2,0	-1,0
Marknadsandelar, volym					
14 OECD-länder	-5,2	-4,0	-6,0	-4,0	-1,5
Totalt	-4,9	-4,4	-4,1	-3,0	-1,1
Exportvolym					
14 OECD-länder	0,7	0,6	-5,3	-0,4	5,0
Totalt	1,7	0,6	-2,9	1,1	5,9

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

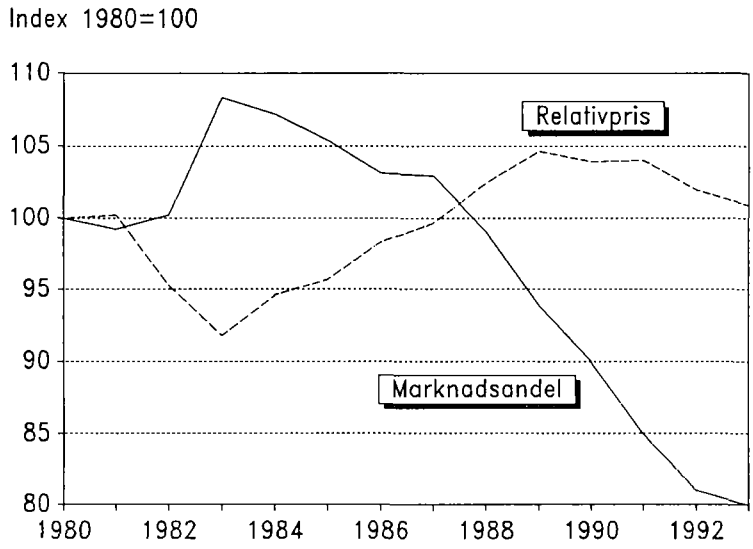
De kraftiga andelsförlusterna i OECD-området ger uttryck för den ogynnsamma varusammansättningen för svensk export de senaste åren. Under 1991 och prognosperioden 1992-1993 är det övriga faktorer än relativpriset som förklarar den största delen av förlusterna. Investeringarna i avsättningsländerna väntas bli fortsatt svaga. En annan förklaring kan vara att framför allt de stora svenska multinationella företagen ökar sin export från dotterbolag i utlandet medan deras export från Sverige får minskad betydelse. En studie av Sveriges 15 största industriföretag[1], som 1989 svarade för 20% av svensk export, visar att

[1] *Svenska storkoncerners internationalisering - en uppdatering för perioden 1985-1989*, Katarina Stenmark, SAFIR-projektet, utredningsrapport 91-1, Industriförbundet 1991.

deras försäljning från Sverige till externa kunder ökat långsammare än deras utlandsproduktion under 1980-talets senare hälft. Dessutom har exporten från Sverige till dotterbolag utomlands (internexport) ökat betydligt långsammare än utlandsproduktionen. Detta kan delvis tillskrivas att dotterbolagen blivit mindre beroende av leveranser från moderbolagen. En orsak till denna utveckling kan vara att förvärvade bolag i utlandet behåller tidigare leverantörer av insatsvaror. De svenska underleverantörerna får därmed svårare att hävda sig i konkurrensen. Detta talar också för att kopplingen mellan utlandsproduktionen och de svenska koncerndelarna avtar, vilket missgynnar exporten från Sverige.

Marknaden för bearbetade varor i OECD bedöms öka med knappt 4% 1992 och med omkring 6 1/2% 1993, vilket kan sägas vara en relativt svag återhämtning. Under högkonjunkturen 1984-1986 växte marknaden i genomsnitt med drygt 10% per år.

Diagram 3:1 Marknadsandel och relativpris för Sveriges export av bearbetade varor till 14 OECD-länder



Källor: Konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen i framför allt Tyskland (se kapitel 2) gör att det finns en risk för att marknadstillväxten kan bli betydligt lägre än prognosticerat. I prognosen förutsätts en BNP-ökning för Tyskland med ca 1% 1992. Om Tyskland istället får nolltillväxt i år medför det en dämpning av landets och även en rad övriga OECD-länders import. Sammantaget skulle det innebära en neddragning av marknadstillväxten för 14 OECD-länder med 1,3 procentenheter, till 2,5% för 1992. Konsekvenserna för Sverige skulle bli avsevärda. Varuexporten, varuimporten och BNP-tillväxten skulle i år bli 0,9, 0,5 resp. 0,2 procentenheter lägre. Kalkylen förutsätter oförändrade marknadsandelar.

Svensk varuexport

Sveriges totala varuexport minskade med drygt 2% i volym 1991. I år beräknas varuexporten öka med omkring 1% och med drygt 4 1/5% 1993. Förutom en ökad marknadstillväxt, beror uppgången på stärkt konkurrenskraft. Den ogynnsamma produktinriktningen avtar dessutom, då efterfrågan på viktiga exportvaror för Sverige gradvis återhämtar sig. Den måttliga uppgången i efterfrågan i omvärlden bidrar emellertid till att exporten av bearbetade varor bedöms ta fart först mot slutet av perioden och öka med omkring 1% i år och med nära 6% nästa år.

Verkstadsindustrins export minskade kraftigt 1991, med drygt 5% i volym. I år beräknas efterfrågan successivt förbättras och exportvolymen för dessa varor öka med 1%. Nästa år beräknas den ta fart i samband med den snabbare marknadstillväxten och förbättrade konkurrenskraften, och öka med 6 1/2%.

För basindustrin beräknas exportvolymen i år öka något snabbare än för verkstadsindustrin. Från en volymökning med 1% förra året, beräknas exporten stiga med knappt 2% i år och med drygt 3% 1993.

Tabell 3:2 Export av varor

	Mdr kr.	Volymutveckling procent per år			Prisutveckling procent per år		
	1991	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Bearbetade varor	281,5	-2,9	1,1	5,9	2,1	-1,2	2,0
Fartyg	2,4	-29,3	52,0	-21,7	6,5	5,4	7,0
Petroleumprodukter	9,8	4,4	6,0	2,0	2,7	-17,0	7,8
Övriga råvaror	39,1	0,1	-2,8	0,8	-10,6	1,3	10,1
Summa varor	**332,8**	**-2,3**	**1,2**	**4,7**	**0,2**	**-1,3**	**3,2**

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

3.2 Import

År 1991 minskade varuimporten med 7 1/2% i volym jämfört med 1990. Nedgången omfattade i stort sett samtliga varukategorier, särskilt investerings- och insatsvaror, byggvaror, energivaror och personbilar. Undantag utgör importen av konsumtionsvaror, som steg med 1% i värde, vilket förklaras av en uppgång för importen av dagligvaror.

Importen av bearbetade varor föll 1991 betydligt kraftigare än vad den slutliga efterfrågan indikerar. Detta hänger delvis samman med att den kraftiga lageravveckling som gjordes under året höll tillbaka importen. Denna förklaring är dock inte tillräcklig. Inte heller den importvägda efterfrågan, med lagerförändringen inkluderad, tydde på att importfallet skulle bli så stort. En förklaring kan då vara att importandelen under överhettningsåren steg till mycket höga nivåer genom de kapacitetsrestriktioner som förelåg för den inhemska produktionen. När dessa begränsningar sedan bortföll i nedgångsfasen återgick importandelen till mer normala nivåer. I ett sådant skede kan importen falla snabbare än

den importvägda efterfrågan. Under 1992 och 1993 väntas lageromslaget bli positivt och bidra till en vändning uppåt i importen. Den importvägda efterfrågan tyder emellertid på en svagare uppgång än för exporten.

I år beräknas varuimporten minska med knappt 1% i volym för att nästa år öka med knappt 2 1/2%. Uppgången förklaras till största delen av en gynnsammare utveckling för exportindustrin, som väntas öka sin efterfrågan av bl.a. importerade insatsvaror, medan övrig inhemsk efterfrågan blir fortsatt svag. Nedgången i privat konsumtion och bruttoinvesteringar 1993 verkar neddragande på importen, som sannolikt faller för vissa varugrupper. De minskade byggnadsinvesteringarna bör t.ex. leda till en fortsatt nedgång i importen av byggvaror.

En uppdelning på branscher för 1991 visar importminskningar av varor från basindustri med nära 7% och av bearbetade varor med 9,5%. Importen av varor från basindustrin väntas i år öka med ca 6% medan den för bearbetade varor minskar med 1,8%. Nästa år tar importen av bearbetade varor fart i samband med stigande efterfrågan.

Importpriset för bearbetade varor steg svagt 1991. Medan importpriserna på papper och papp resp. järn- och stålvaror minskade, steg importpriset för verkstadsprodukter med 1/2%. I år beräknas importpriset för bearbetade varor däremot sjunka med 1/2%. Liksom Sveriges exportpriser för bearbetade varor föll importpriserna i januari, vilket bryter mot det tidigare säsongmönstret, som visar på relativt kraftiga höjningar i januari.

Tabell 3:3 Import av varor

	Mdr kr.	Volymutveckling procent per år			Prisutveckling procent per år		
	1991	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Bearbetade varor	232,6	-9,5	-1,8	1,6	0,6	-0,5	1,8
Fartyg	5,0	33,2	-35,7	63,7	-1,9	1,1	2,6
Råolja	14,6	-4,4	9,2	1,7	-10,0	-11,0	11,6
Petroleumprodukter	10,5	0,5	-1,0	2,5	-4,0	-17,5	7,5
Övriga råvaror	36,1	-5,6	0,2	2,5	4,5	1,7	5,3
Summa varor	**298,8**	**-7,5**	**-0,9**	**2,4**	**-0,2**	**-2,0**	**2,9**

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

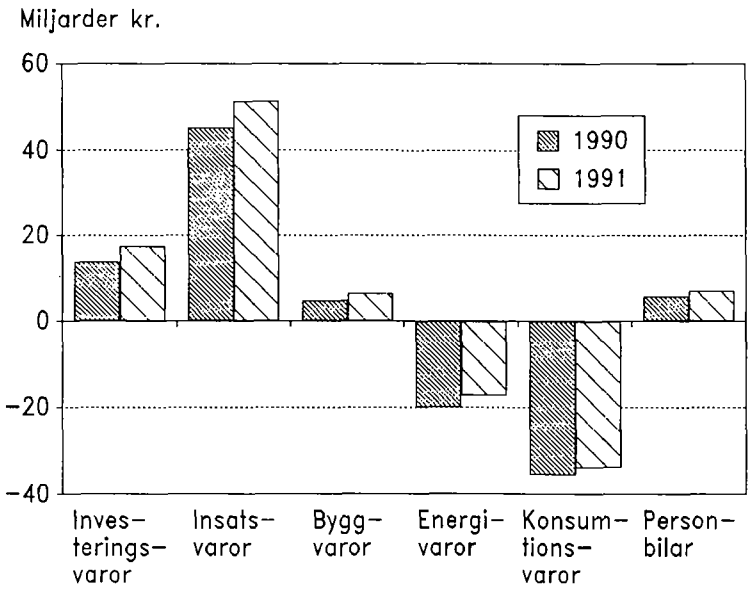
3.3 Bytesbalans

Överskottet i handelsbalansen mer än fördubblades förra året, till 32,6 miljarder kr. Förbättringen förklaras främst av den kraftiga minskningen i importvolymen av framför allt investerings- och insatsvaror.

Sveriges bytesbalans visade 1991 ett underskott på 13 miljarder kr., en förbättring med 25 miljarder kr. jämfört med föregående år. Medan överskottet i handelsbalansen växte försämrades inte övriga stora delposter i bytesbalansen som tidigare. Underskottet i avkastningsnettot var så gott som oförändrat, resevalutanettot försämrades med 1,5

miljarder kr. medan nettot för övriga tjänster steg med drygt 5 miljarder kr. Tjänste- och transfereringsbalansen totalt visade ett underskott på 45,6 miljarder kr. 1991 mot 52,8 miljarder kr. 1990.

Diagram 3:2 Handelsbalans för några användningsområden



Källa: Statistiska centralbyrån.

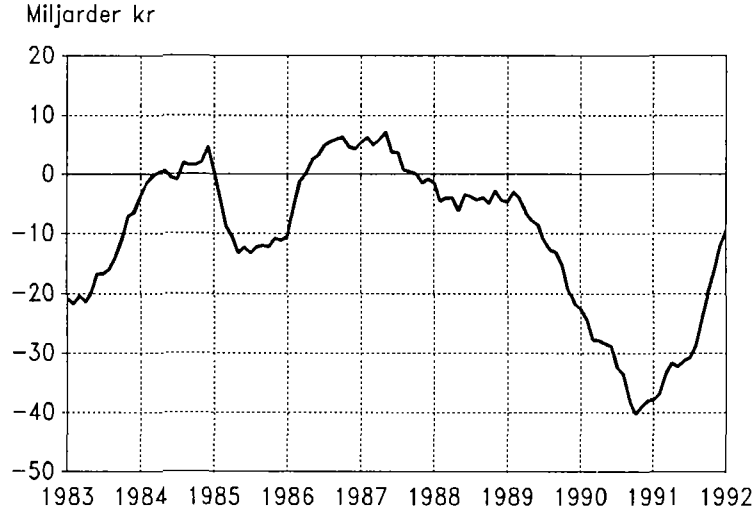
Underskottet i kapitalavkastningen väntas ligga kvar på ungefär samma nivå under hela prognosperioden, omkring 24 miljarder kr., vilket främst förklaras av utvecklingen i räntenettot. Det försämrades med endast 1,5 miljarder kr. 1991, att jämföra med drygt 14 miljarder kr. 1990. Underskottet beräknas fortsätta att stiga i ungefär samma långsamma takt under de närmaste åren. Den räntebärande skulden till utlandet ökar inte lika mycket som tidigare, främst p.g.a. att de svenska direktinvesteringarna utomlands mattats betydligt. Den internationella räntenivån väntas dessutom sjunka något vilket motverkar en starkare uppgång i ränteutbetalningarna. Förbättringen i räntenettot motverkas emellertid i viss mån av att den kortfristiga upplåningen förra året tenderade att ersättas av lån med längre löptider, lån som vanligtvis medför halvårsvisa eller helårsvisa räntebetalningar. Denna typ av lån som togs under 1991 genererar följaktligen räntebetalningar först i år.

Nettotillgångarna i utländska portföljaktier väntas fortsätta växa under prognosperioden, men tillväxten bedöms bli relativt svag. Den betydliga stockuppbyggnaden i utländska aktier som skett efter valutaavregleringen har hittills inte visat sig i någon motsvarande markant uppgång i inflödet av aktieutdelningar från utlandet. En förklaring kan vara att en stor del av utdelningarna återinvesteras i utlandet.

Under 1991 gav de svenska direktinvesteringarna inkl. återinvesterade vinstmedel ett nettoutflöde på drygt 16 miljarder kr., vilket kan jämföras

med nära 70 miljarder kr. föregående år. Förutom en markant nedgång i utgående svenska direktinvesteringar jämfört med tidigare år gjorde svenska företag stora desinvesteringar utomlands, dvs. utländska dotterbolag eller produktionsenheter avyttrades och företagen omstrukturerades. De utländska direktinvesteringarna i Sverige ökade dessutom markant, från ca 14 miljarder kr. 1990 till ca 42 miljarder kr. 1991. Till detta bidrog Tetrapaks köp av AlfaLaval starkt. Nettoutflödet av direktinvesteringar krympte följaktligen kraftigt förra året.

Diagram 3:3 Sveriges bytesbalans, rullande tolvmånaderstal



Källa: Riksbanken.

De lägre svenska direktinvesteringarna utomlands kan förklaras av flera faktorer. Portföljanpassningen efter valutaavregleringen 1989 har trappats av. Dessutom bidrar den kraftigt försämrade lönsamheten i framför allt industrin i Sverige, den internationella konjunkturnedgången, fallande priser på fastigheter, förändringen i den ekonomiska politiken och företagsklimatet i Sverige till dämpningen i utlandsinvesteringarna.

En betydligt lugnare investeringsfas inleddes globalt sett förra året. En fortsatt god utveckling för utländska direktinvesteringar i Sverige kan ändå väntas de närmaste åren. För detta talar bl.a. att det blivit lättare för utländska företag att köpa svenska företag sedan den nya förvärvslagstiftningen trädde i kraft 1 januari 1992. Den förutsedda förstärkningen av näringslivets konkurrenskraft, genom lägre lönekostnadsökningar och högre produktivitetstillväxt, borde vidare medföra en förbättring av näringslivsklimatet och därmed stimulera utländska investeringar i Sverige. Företagsbeskattningen i Sverige bedöms också vara förmånlig jämfört med en rad övriga OECD-länder.

Underskottet i resevalutanettot ökade med endast 1,5 miljarder kr. 1991 mot 3,4 miljarder kr. 1990. Utlandsresandet föll kraftigt i början av året i samband med kriget vid Persiska viken. Resevalutautgifterna

minskade med 2% 1991 räknat i volym. Antalet charterresenärer från Sverige till utlandet föll totalt med 10% 1991 jämfört med 1990. Affärsresandet ser också ut att ha blivit mer återhållsamt. Kostnaderna för utlandsresande i arbetet med övernattning minskade med 8%, eller med 1,8 miljarder kr. i fasta priser 1991 jämfört med 1990, enligt statistik från Sveriges Turistråd. Framför allt har en neddragning skett i antalet studieresor utomlands.

Resevalutainkomsterna har minskat mycket kraftigt, vilket hör samman med lågkonjunkturen, men också med tidigare relativprishöjningar på svenska turisttjänster. Antalet utländska gästnätter i hotell e.d. minskade med 15% förra året. Under prognosperioden förbättras emellertid relativpriserna då Sveriges inflationstakt kommit ned på en låg nivå internationellt sett. Momssänkningen från 25% till 18% på bl.a. hotell, restaurang och inrikes transporter från den 1 januari 1992 bedöms också bidra till en förbättring i resevalutainkomsterna. I år beräknas underskottet i resevalutanettot försämras med en miljard kr. och ligga kvar på ungefär samma nivå nästa år.

Tabell 3:4 Bytesbalans
Miljarder kr.

	1989	1990	1991	1992	1993
Bearbetade varor	26,1	28,4	48,9	54,1	68,7
Råolja och petroleumprodukter	-14,8	-18,8	-15,4	-14,2	-16,1
Övriga råvaror	5,9	7,1	3,0	1,7	3,0
Fartyg	-1,3	-0,6	-2,6	0,6	-2,2
Korrigeringspost	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4	-1,4
Handelsbalans	**14,7**	**14,7**	**32,6**	**40,7**	**51,9**
Sjöfartsnetto	9,0	9,5	10,3	10,9	11,0
Övriga transporter	2,4	1,7	2,4	2,4	2,7
Resevaluta	-15,6	-19,0	-20,5	-21,5	-21,7
Övriga tjänster	-4,8	-7,0	-1,6	-1,7	-2,1
Tjänstebalans	**-9,1**	**-14,8**	**-9,3**	**-9,9**	**-10,2**
Varu- och tjänstenetto	**5,6**	**-0,1**	**23,2**	**30,8**	**41,8**
Andel av BNP	0,5	-0,0	1,6	2,1	2,8
Avkastning på kapital	-14,4	-24,5	-24,1	-24,3	-24,5
därav					
räntenetto	-27,9	-42,2	-43,7	-45,3	-47,1
återinvesterade vinstmedel	11,3	11,9	13,5	14,0	14,6
utdelningar	2,1	5,8	6,1	7,0	8,0
Övriga transfereringar	-13,2	-13,5	-12,2	-13,3	-14,1
Transfereringar totalt	**-27,6**	**-38,0**	**-36,3**	**-37,6**	**-38,6**
Bytesbalans	**-22,0**	**-38,1**	**-13,0**	**-6,7**	**3,2**
Andel av BNP	-1,8	-2,8	-0,9	-0,5	0,2

Anm.: P.g.a. avrundning summerar inte alltid delarna till totalen.
Källor: Riksbanken, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Underskottet i nettot för övriga tjänster minskade markant förra året, med drygt 5 miljarder kr. jämfört med 1990. Importen av provisions- och försäljningstjänster samt entreprenader föll kraftigt i samband med den svaga inhemska efterfrågan. Med den något gynnsammare konjunkturen under prognosperioden ökar sannolikt åter utgifterna, men underskottet i övriga tjänster väntas endast uppgå till omkring 2 miljarder kr. både i år och nästa år.

Överskottet i handelsbalansen förutses öka till närmare 52 miljarder kr. 1993. Förutom återhämtningen i varuexporten väntas en fortsatt relativt svag inhemsk efterfrågan bidra till allt högre överskott. Därmed beräknas bytesbalansen för första året sedan 1986 visa ett överskott 1993, på drygt 3 miljarder kr., vilket motsvarar 0,2% av BNP.

4 Industri

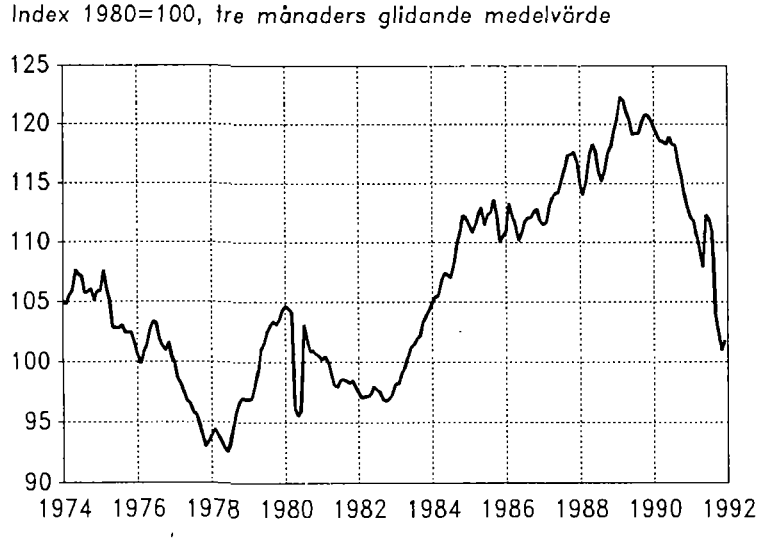
Den ekonomiska återhämtningen i omvärlden sker något senare än tidigare beräknats, vilket i hög grad drabbar industrin. Lageravvecklingen fortsätter i år och industriproduktionen, som enligt nationalräkenskaperna minskade med drygt 5% 1991, väntas börja ta fart först under andra halvåret i år. Lönsamheten i industrin nådde en bottennivå förra året och beräknas nu förbättras successivt i samband med relativt låga lönekostnadsökningar och stärkt produktivitet.

4.1 Produktion och konkurrenskraft

Industrins orderingång från exportmarknaden tycks ha nått en bottennivå i slutet av 1991, medan orderingången från hemmamarknaden fortsatte att falla. Enligt konjunkturinstitutets konjunkturbarometer var industrins exportorderingång oförändrad första kvartalet i år och under andra kvartalet väntas en uppgång.

Industriföretagen räknar med ökad produktion redan andra kvartalet, men hela 43% av industriföretagen bedömde i mars sina färdigvarulager som för stora. Under första halvåret 1991 skedde en ofrivillig uppbyggnad av färdigvarulagren och först under fjärde kvartalet drogs lagren ned, enligt SCB:s statistik. Enligt konjunkturbarometern växte färdigvarulagren första kvartalet i år och företagen planerar fortfarande för neddragningar. Först under andra halvåret i år beräknas därför tillväxten i produktionen komma igång.

Diagram 4:1 Industriproduktion 1974-1991



Källa: Statistiska centralbyrån.

Industriproduktionen minskade med 19% från den senaste toppnivån i januari 1989 till december 1991, enligt industristatistiken. Nedgången har varit snabbare än under de närmast föregående lågkonjunkturerna i mitten

på 1970-talet och början av 1980-talet. Från toppnivån i juni 1974 till bottennivån i juni 1978 föll industriproduktionen med 16%. Under motsvarande nedgångsfas i början av 1980-talet minskade industriproduktionen med 9%.

År 1991 minskade industriproduktionen med ca 8 % enligt industristatistiken, men med drygt 5% enligt nationalräkenskaperna. Skillnaden förklaras av att nationalräkenskaperna stämmer av produktionen mot efterfrågesidan, som för 1991 visar på en mindre kraftig nedgång än vad industristatistiken indikerar. I nationalräkenskaperna justerades därför industriproduktionen upp för att bättre stämma överens med användningssidan.

Nedgången i industriproduktionen var förra året kraftigast för verkstadsindustrin, som 1991 svarade för 44% av förädlingsvärdet i hela tillverkningsindustrin. Produktionen inom branschen minskade med ca 6 1/2% 1991, enligt nationalräkenskaperna. För basindustrin begränsades nedgången till 1 1/2%. Medan produktionen steg med drygt 5% för elektroindustrin var fallet kraftigt, mellan 9% och 10%, för maskin-, metallvaru- och transportmedelsindustrin.

Prognoserna över industriproduktionen utgår här från nationalräkenskaperna. Industriproduktionen förutses minska med 2% i år och öka med drygt 3 1/2% 1993.

Tabell 4:1 Industriproduktion
Procentuell volymförändring

	1989	1990	1991	1992	1993
Basindustri	0,2	-1,2	-1,5	-0,4	2,9
Verkstadsindustri exkl. varv	3,4	-2,3	-6,4	-3,3	5,9
Övrig industri	0,3	-1,9	-5,6	-1,1	1,8
Industrin totalt	**1,7**	**-2,0**	**-5,3**	**-2,0**	**3,8**

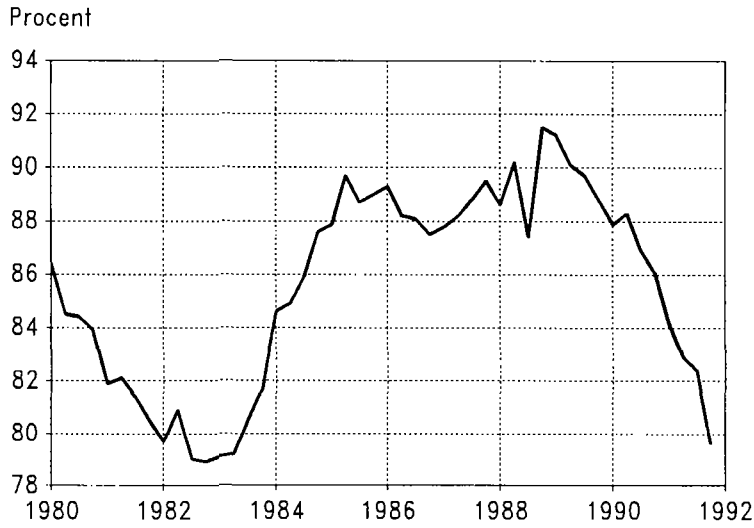
Anm.: Basindustri omfattar gruvor, sågverk, massaindustri, pappersindustri samt järn-, stål- och metallverk.
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Industrins kapacitetsutnyttjande minskade med ca 8 procentenheter från toppnivån i början av 1989 till fjärde kvartalet 1991, då nyttjandegraden uppgick till 82%. Under den tidigare nedgångsfasen från början av 1979 till bottennivån 1982 minskade kapacitetsutnyttjandet med ca 7 procentenheter. Den senaste nedgången ser alltså inte avvikande ut, men den sker från en något högre nivå. Industrins kapacitetsutnyttjande fjärde kvartalet 1991 låg knappt 3 procentenheter över bottennivån 1982. Skillnaden mellan det möjliga kapacitetsutnyttjandet med befintlig arbetsstyrka i industrin och det faktiska kapacitetsutnyttjandet ökade markant under 1991. Detta innebar att industrin, med befintlig arbetsstyrka, skulle ha kunnat producera ca 12% mer fjärde kvartalet. Det svaga efterfrågeläget förklarar emellertid nedgången i kapacitetsutnyttjandet. Det kraftiga fallet talar för att industrin behållit ledig kapacitet snarare än lagt ned kapacitet. Konjunkturinstitutet har gjort en uppskattning av industrins

kapitalstock och visar att den fortsätter att öka i volym, men i lägre takt. Kapitalkvoten, dvs. kapitalstockens andel av förädlingsvärdet, ligger kvar på en hög nivå. Det talar också mot att någon omfattande utslagning av kapacitet skett. Statistiken är emellertid osäker och bygger delvis på ett antagande om realkapitalets medellivslängd. Risken finns därför att utslagning av kapacitet underskattas under vissa perioder.

Fallet i kapacitetsutnyttjandet i verkstadsindustrin från början av 1989 har varit kraftigare jämfört med nedgången under 1980-1982. Då sjönk det med 7 procentenheter, medan det minskade med nära 12 procentenheter från första kvartalet 1989 t.o.m. fjärde kvartalet 1991. Den kraftiga nedgången tyder på att verkstadsindustrin till stor del valt att behålla ledig kapacitet för att utnyttja vid kommande konjunkturuppgång.

Diagram 4:2 Kapacitetsutnyttjandet i verkstadsindustrin (exkl. varv)



Källa: Statistiska centralbyrån.

Medan sysselsättningen inom industrin beräknas fortsätta att kraftigt minska ökar produktiviteten markant, med drygt 5% såväl i år som 1993. En omfattande strukturomvandling sker nu inom stora delar av industrin, med målet att höja produktivitetstillväxten. Inom flera stora verkstadsföretag koncentreras produktionen till färre enheter, produktionen blir mer specialiserad, teknikutvecklingen möjliggör en längre driven mekanisering av tillverkningen, personalen omorganiseras och får ökad kompetens, ledtiderna kortas ned m.m.

Återhämtningen i industrin kommer att underlättas av att konkurrenskraften stärks. Under 1991 steg industrins lönekostnader (timlön inkl. sociala avgifter) med ca 7% jämfört med drygt 10 1/2% året innan. Produktiviteten ökade ungefär lika mycket båda åren, med knappt 1%. Arbetskostnaderna per producerad enhet ökade följaktligen med nära 10% 1990 och med ca 6% förra året. Motsvarande uppgång i konkurrentländerna 1991 uppgick till knappt 4 1/2%. Kronans effektiva

depreciering med drygt 1% förra året medförde att enhetsarbetskostnaderna räknat i gemensam valuta ökade marginellt snabbare än i konkurrentländerna.

De låga lönekostnadsökningarna i år och nästa år, som beräknas uppgå till drygt 3% per år, och produktivitetsökningarna på drygt 5% per år, bidrar till en kraftig förstärkning av industrins konkurrenskraft. Medan industrins enhetsarbetskostnader minskar med omkring 2% i år och nästa år stiger den i konkurrentländerna. Den tyska industrin, den största konkurrenten till svensk industri, tappar konkurrenskraft i förhållande till Sverige, i och med ökade arbetskostnader per producerad enhet med 4,8% i år och med 3% nästa år.

Den relativa arbetskostnaden per producerad enhet förutses minska med sammanlagt ca 8 1/2% för svensk industri under 1992-1993. Förutom att lönekostnaderna ökar långsammare i Sverige jämfört med konkurrentländerna beräknas produktiviteten stiga ca 6 1/2% snabbare för svensk industri under perioden.

Tabell 4:2 Nyckeltal för industrin
Procentuell förändring

	1989	1990	1991	1992	1993
Lönekostnad per timme	10,8	10,6	7,1	3,2	3,5
Produktivitet	3,2	0,8	0,9	5,4	5,3
Enhetsarbetskostnad, (ULC)	7,4	9,7	6,1	-2,1	-1,7
Produktivitet, 11 OECD-länder	3,5	2,6	1,4	1,9	2,2
11 OECD-länders ULC	1,7	3,8	4,4	2,9	2,4
11 OECD-länders ULC, SEK	1,2	5,6	5,7	2,6	2,6
Relativ ULC, SEK	**6,1**	**3,9**	**0,4**	**-4,6**	**-4,2**

Källor: Konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

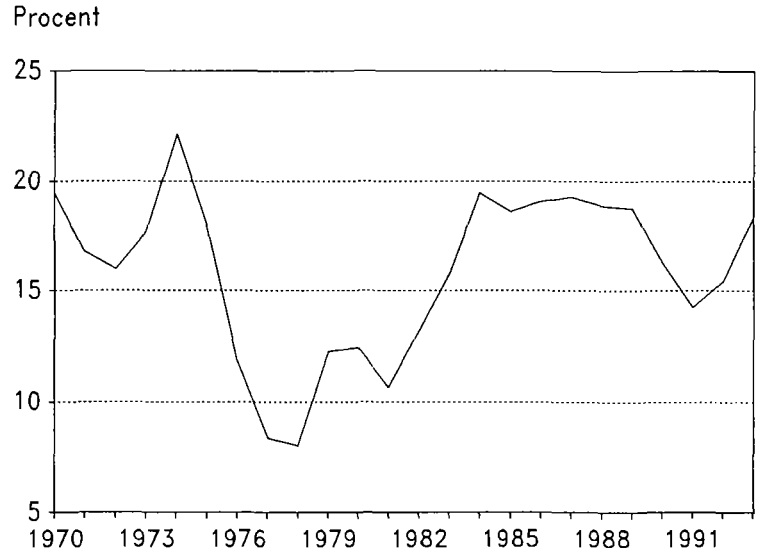
Det råder fortfarande oklarhet om den rätta nivån för industrins relativa arbetskostnader per producerad enhet. Industristatistiken ger en gynnsammare bild än nationalräkenskaperna över utvecklingen i industrins enhetsarbetskostnader under 1980-talet. SCB utreder hur skillnaderna kan förklaras[2] och har bl.a. redan konstaterat att sanningen bör ligga någonstans mellan industristatistikens och nationalräkenskapernas resultat. Det finns bl.a. risk för inkonsistens i nationalräkenskaperna genom att olika källor används för täljare och nämnare i produktivitetsmåttet. Industristatistiken har däremot överskattat produktivitetsutvecklingen och underskattat industrins totala kostnader. SCB kommer till sommaren presentera en "ny" industristatistik, med en avgränsning av industriverksamheten som ska stämma bättre överens med nationalräkenskaperna. Nationalräkenskaperna kommer också att justeras med avseende på industrins förädlingsvärde och resultatet kommer att presenteras i slutet av året.

[2] *Industrins konkurrenskraft och produktivitet i fokus - en utvärdering av statistiken*, Margareta Ringqvist, SCB 1992.

4.2 Lönsamhet

Under andra halvåret 1989 började industriföretagens vinster falla. De senaste två åren krympte industrins vinstmarginal (beräknad som bruttoöverskott[3] dividerat med bruttoproduktionsvärde) kraftigt, med sammanlagt 1,5 procentenheter. Under den förra lågkonjunkturen i början av 1980-talet minskade den med knappt en procentenhet. Industriföretagens resultat efter finansnetto föll med 46% 1991, ett kraftigt fall historiskt sett.

Diagram 4:3 Industrins bruttovinst som andel av kapitalstocken



Anm.: Diagrammet avser industrin exkl. varv och petroleumraffinaderier.
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Lönsamheten i småföretagen inom hela näringslivet minskade också fr.o.m. hösten 1989, vilket småföretagarbarometern[4] visar. Lönsamheten för småföretagen väntas nå en bottennivå första halvåret 1992. Den kraftiga försämringen de senaste åren sammanföll med ökningen i antalet företagskonkurser och bankernas kreditförluster. En åtstramning av kreditmarknaden har skett, vilket i första hand tycks drabba småföretag, som fått svårare att få lån till nyinvesteringar beviljade till följd av en allt hårdare kreditprövning.

Förra året skedde en nedväxling i industrins lönekostnader per producerad enhet. Dessutom steg insatskostnaderna betydligt långsammare än

[3] Bruttoöverskottet är ett nationalräkenskapsbegrepp, som uttrycker hur mycket som återstår av förädlingsvärdet när lönekostnaderna räknats bort. I företagsekonomiska termer motsvaras bruttoöverskottet närmast av rörelseresultat exkl. lagerprisvinster, före kalkylmässiga avskrivningar.
[4] Undersökningen omfattar företag med upp till 19 anställda inom den affärsdrivande sektorn i näringslivet. Företagarnas Riksorganisation och Föreningsbanken svarar för undersökningen.

tidigare. Vinstmarginalerna minskade ändå eftersom produktpriserna steg ännu långsammare än de rörliga kostnaderna. Minskad efterfrågan, överkapacitet i vissa branscher, ökad konkurrens, marknadsandelsförluster, fallande priser på bl.a. metaller, bidrog till små prisökningar. Industrins vinstandel, dvs. driftsöverskottet brutto som andel av förädlingsvärdet, beräknas ha nått en botten 1991, i nivå med 1982-års vinstandel. Bottennivån vid den förra lågkonjunkturen nåddes emellertid 1981 och låg 5 procentenheter lägre än 1982-års nivå.

I år väntas industrins vinstmarginal öka med 0,8 procentenheter. Till detta bidrar nedgången i lönekostnaderna per producerad enhet, som minskar med ca 2%. Dessutom stiger knappast insatsvarukostnaderna. Priserna på petroleumprodukter minskar kraftigt från föregående år medan övriga insatsvarupriser stiger svagt. Industrins produktpriser bedöms ligga kvar på en i det närmaste oförändrad nivå. Trots det stiger alltså vinstmarginalerna.

Nästa år stiger insatsvarukostnaderna snabbare, men borttagandet av den allmänna energiskatten för industrin motverkar uppgången i förbrukningskostnaderna. Förslaget innebär en sänkning av industrins energiskatt med ca 3,4 miljarder kr., vilket gynnar främst den mest energitunga industrin, dvs. basindustrin. Detta bidrar starkt till en förbättring i industrins vinstmarginal, som stiger med hela 1,4 procentenheter 1993. Till förbättringen bidrar dessutom en ytterligare minskning i lönekostnaden per producerad enhet, med 1,5%. Producentpriserna stiger, men är ändå pressade jämfört med utländska konkurrentpriser.

Tabell 4:3 Industrins rörliga kostnader, produktpriser, marginaler per producerad enhet samt bruttoöverskottsandel
Procentuell förändring

	1989	1990	1991	1992	1993
Per producerad enhet (procentuell förändring):					
Förbrukningskostnad	7,6	2,8	1,5	0,2	2,6
Lönekostnad[1]	7,3	8,4	5,9	-2,1	-1,5
Lönekostnad per timme	10,4	9,2	7,3	3,2	3,5
Produktivitet	2,9	0,7	1,3	5,4	5,1
Summa rörlig kostnad	7,6	4,4	2,9	-0,5	1,4
Produktpris	7,4	3,6	1,9	0,3	3,0
Marginal, procentenheter	**-0,1**	**-0,8**	**-0,7**	**0,8**	**1,4**
Bruttoöverskottsandel[2]	29,8	27,5	25,3	27,3	30,9

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

Utvecklingen av industrins lönsamhet under 1980-talet har avsevärt skiljt sig åt mellan olika branscher. För producenter av bearbetade varor visar perioden efter devalveringarna i början av 1980-talet fram t.o.m.

1986 en god lönsamhetsutveckling. Basindustrin följde med i den kraftiga uppgången från 1982, men fick problem 1985-1986, då vinsterna föll. Under perioden 1987-1989 steg basindustrins vinster igen, men övrig industri drabbades av en försämring. Basindustrins vinstandel började falla först 1990.

Rörelseresultatet efter finansnetto i svensk skogsindustri föll med nära 70% förra året. Nedgången var också kraftig för den amerikanska och finska skogsindustrin. Positiva effekter av den finska devalveringen i november förra året märks inte i resultatet för 1991, men bör komma i år. Den finska skogsindustrin har i viss mån vunnit marknadsandelar efter devalveringen.

Skogsindustrin har fortsatta problem med överkapacitet för både massa och papper, och konkurrensen är hård. Medan efterfrågan från omvärlden på massa och papper haft en tendens att öka, bidrog överkapaciteten till att exportpriserna på massa sjönk 1991 med 22,5%. Vinstmarginalerna minskade därmed mycket kraftigt. Priset på pappersmassa bedöms vara på väg uppåt, men från en låg nivå. Exportpriset för massa beräknas för helåret 1992 falla med 2% jämfört med föregående år. Exportpriset på papper och papp kan väntas minska med över 5% i år från en uppgång förra året med knappt 1%.

För järn-, stål- och metallverk föll exportpriserna också under 1991. Efterfrågan minskade, både från hemma- och exportmarknaden. Den globala investeringsnedgången slog hårt mot branschen. För börsbolagen inom metallindustrin föll resultatet efter finansnetto med drygt 65% förra året. Konjunkturuppgången på viktiga marknader väntas dessutom gå långsamt, men dock bidra till en successiv resultatförbättring för branschen.

Basindustrins rörliga kostnader per producerad enhet beräknas falla med drygt 1% i år. De pressade priserna medför emellertid en nedgång i vinstmarginalen även i år, med 1/2 procentenhet. Först nästa år väntas marginalerna förbättras, delvis till följd av en markant uppgång i försäljningspriserna. Dessutom bidrar slopandet av den allmänna energiskatten för industrin starkt till att dämpa uppgången i basindustrins förbrukningskostnader 1993. De beräknas stiga med 2,6% medan lönekostnaden per producerad enhet minskar med knappt 1%. De rörliga kostnaderna totalt ökar med knappt 2% medan produktpriserna stiger med ca 6 1/2%. Vinstmarginalen stiger då med ca 4 1/2 procentenheter. Bruttoöverskottet som andel av förädlingsvärdet ökar till knappt 38%. Den senaste toppnivån 1989 låg vinstandelen på nära 43%.

Den svaga efterfrågeutvecklingen för bilar och investeringsvaror har slagit hårt mot *verkstadsindustrins* export. Transportmedelsindustrins vinster föll kraftigt förra året, vilket främst förklaras av den negativa utvecklingen för personbilsförsäljningen, särskilt på de stora marknaderna USA, Storbritannien och Sverige. Enligt Sveriges Verkstadsindustriers prognos för den totala verkstadsindustrin minskade avkastningen på totalt

kapital[5] med tre procentenheter 1991 från föregående år, till 3,1% 1991. Rörelsemarginalen[6] blev negativ, -1,3%.

Trots den stora nedgången för verkstadsindustrin finns nu vissa positiva tecken. Exportorderingången till branschen som helhet tycks vara på väg uppåt, men tillväxten i år väntas bli svag. Lönekostnaderna per producerad enhet minskar med drygt 2% i år till följd av en markant uppgång i produktivitetstillväxten. De totala rörliga kostnaderna väntas minska i år med knappt 1/2%, vilket ger visst utrymme för en uppgång i vinstmarginalerna, trots att produktpriset i det närmaste förblir oförändrat. Nästa år beräknas marginalen växa snabbare, trots fortsatt pressade produktpriser. Produktivitetsökningen förblir stark och lönekostnaden per producerad enhet minskar med ca 3 1/2%. Uppgången i förbrukningskostnaderna motverkas något av slopandet av energiskatten för industrin, men i betydligt mindre grad jämfört med effekten för basindustrin.

[5] Resultat efter finansnetto plus räntekostnader som andel av totalt kapital.
[6] Resultat före finansnetto som andel av omsättningen.

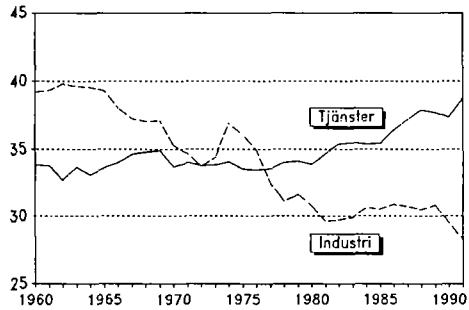
5 Näringslivets tjänster

Den del av tjänstesektorn som riktas mot framför allt industri- och byggföretag märkte av en minskad efterfrågan 1991. Fortsatt fallande industriproduktion i år försvagar efterfrågan på dessa tjänster ytterligare, men under loppet av 1993 väntas en förbättring. För de tjänster som riktas mot hushållen är utvecklingen den motsatta. Produktionen av hushållstjänster fortsätter att stiga i år, men beräknas däremot gå tillbaka när den privata konsumtionen minskar 1993.

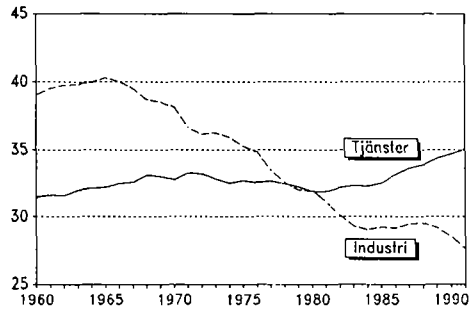
Under de senaste decennierna har tjänstesektorn passerat industrin i fråga om antalet sysselsatta och produktion, se diagram 5:1. År 1991 arbetade ungefär 2/3 av de sysselsatta inom tjänstesektorn och ca 1/3 inom den varuproducerande sektorn. Framväxten av ett "tjänstesamhälle" är en internationell företeelse och andelen sysselsatta inom tjänstesektorn uppgick till 65% i genomsnitt inom OECD 1990.

Diagram 5:1 Produktion och sysselsättning i näringslivet

Produktionen i näringslivets olika delar i förhållande till BNP



Sysselsatta i näringslivet i förhållande till totala antalet sysselsatta



Anm.: Till industrin har SNI 2-5 räknats, till tjänster SNI 6-9.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Tjänsterna kan delas in beroende på var produktionen sker. En tjänst klassificeras som offentlig om den produceras inom en offentlig myndighet. De övriga tjänsterna produceras inom näringslivet för försäljning på marknaden och utgör det som vanligen kallas för den privata tjänstesektorn. Det innebär att även statliga och kommunala bolag samt affärsdrivande verk räknas till den privata tjänstesektorn. År 1991 svarande den för 35% av totalt antal sysselsatta och 39% av produktionen i Sverige.

Den privata tjänstesektorn består i sin tur av en mängd ytterst heterogena branscher. Om branscherna indelas efter hur tjänsterna används utgör knappt hälften, 48% 1990, insats i annan produktion i Sverige, s.k. företagstjänster. De övriga tjänsterna går till slutlig förbrukning, till allra största del privat konsumtion (36%). Efterfrågan på företagstjänster följer närmast industri- och byggkonjunkturen, medan hushållstjänsternas utveckling främst kopplas till privat konsumtion. Därmed skiljer sig konjunkturkänsligheten mellan de olika tjänstebranscherna väsentligen åt.

Framväxten av tjänstesektorn förklaras delvis av att produktionsmetoderna blivit alltmer kunskapsintensiva, vilket ställer större krav på kvalificerade tjänster. Dessutom sker s.k. sektorövergångar, vilket innebär att verksamheter omklassificeras från t.ex. industri till tjänstesektor p.g.a. att den huvudsakliga verksamheten förändras eller att delar av företag bolagiseras. Detta fenomen förklarar framför allt ökningen av uppdragsverksamhet under 1980-talet.

Tjänsternas andel av utrikeshandeln, exkl. finansiella tjänster, har vuxit från 15 till 20% under de två senaste decennierna. När kreditmarknaderna avreglerades har utbytet av finansiella tjänster mellan länder stigit markant. Betalningen för dessa sker emellertid främst genom räntemarginaler och registreras därmed inte i statistiken. EES-avtalet och ett framtida EG-medlemsskap medför att branscher som hittills varit skyddade nu utsätts för utländsk konkurrens. Tjänstehandeln förutses därför växa länder emellan.

Med utgångspunkt från svensk näringsgrensindelning (SNI) kan följande indelning av den privata tjänstesektorn göras efter tjänsternas användningsområden:

Distributionstjänster

Distributionstjänster består av parti- och detaljhandel tillsammans med restaurang- och hotellverksamhet. Dessa är huvudsakligen hushållstjänster, men partihandeln riktas mot såväl hushåll som företag. Detaljhandeln redovisade en ökad försäljningsvolym 1991, men prisutvecklingen var svag, vilket innebar krympande vinstmarginaler. Sårbarheten ökade därmed och konkurserna inom sällanköpsvaruhandeln steg med drygt 60%. Utvecklingen inom partihandeln var splittrad. Den del som levererar till detaljhandeln klarade sig bättre än den som riktas mot annan produktion. Inom partihandeln minskade såväl försäljningsvolymen som antalet anställda under 1991. Orderläget var svagt och försäljningspriserna i stort sett oförändrade. Mer än 60% av partihandelsföretagen uppgav i konjunkturinstitutets tjänstebarometer (sista kvartalet 1991) att lönsamheten var dålig, vilket också resulterade i en uppgång av antalet konkurser med 56%. Bruttoöverskottsandelen inom hela varuhandeln minskade från 9,8% 1990 till 8,2% i fjol och totalt 11 700 personer varslades under 1991.

Kommunikationstjänster

Person- och godstransporter samt post- och telekommunikation utgör tillsammans kommunikationstjänster. Tjänsterna riktas till både företag och hushåll. Åkeriernas transportvolym gick tillbaka under 1991 och prissänkningar var vanligare än prishöjningar enligt tjänstebarometern. Samfärdseltjänsterna redovisade också en volymminskning förra året, medan post- och teletjänster steg. Sektorn är idag starkt reglerad, men kommer att utsättas för ökad konkurrens i och med EES-avtalet. Hårdare miljökrav, liksom en ökad kostnadsmedvetenhet inom näringslivet, som

bl.a. påverkar företagens lagerhållningsbeteende, väntas medföra strukturförändringar inom transportsektorn.

Finansiella tjänster

Finansiella tjänster består av bank- och försäkringsverksamhet och inriktas mot såväl företag som hushåll. Den snabba utvecklingen på de finansiella marknaderna medförde att grändragningen mellan bank- och försäkringsverksamhet luckrades upp. Fr.o.m. den 1 augusti i fjol blev det tillåtet för banker och försäkringsbolag att äga varandra. Produktionen ökade 1991 med 7 resp. 4% inom bank- och försäkringsverksamhet. Bruttoöverskottsandelen, som för finansiella företag avspeglar räntenettot minus förvaltningskostnader, steg något under 1991. Andra halvan av 1980-talet kännetecknades av en generös och expansiv kreditgivning. Lågkonjunkturen och betydande prisfall på kommersiella fastigheter medförde att kreditinstituten under förra året drabbades av kraftigt ökade kreditförluster. Tack vare den goda intjänandeförmågan begränsades dock det negativa resulatet till ca 10 miljarder kr i det svenska banksystemet. Både bank- och försäkringsbranschen karaktäriserades av starka koncentrationstendenser för att genom stordriftsfördelar hantera den försämrade lönsamheten.

Fastighetsförvaltning

Tjänsteinnehållet inom branschen fastighetsförvaltning utgör en ytterst liten del av kostnaderna. De motsvaras i stället främst av kapitalkostnader samt kostnader för reparationer, underhåll och energi. Antalet sysselsatta inom branschen är därför mycket litet. Produktionen är på kort sikt inte konjunkturberoende utan utvecklas i den takt den befintliga bostadsstocken slits och underhålls. Prisfallet på kommersiella fastigheter under den senaste tiden samt förändringar av bostadssubventioner och ett lägre bostadsbyggande framöver m.m. torde på sikt leda till en svag utveckling.

Uppdragsverksamhet

Uppdragsverksamhet är den del av tjänstesektorn som vuxit snabbast under de två gångna decennierna. Uppdragsverksamhet är i sig en ytterst heterogen bransch och återfinns inom områden som t.ex. ADB, teknik, reklam, informations- och skrivbyråer. Minsta gemensamma nämnare är att det handlar om konsultverksamhet som nästan uteslutande inriktar sig mot företag. De skilda delsektorerna påverkas ytterst olika av den rådande lågkonjunkturen. Värst drabbade enligt tjänstebarometern är byggkonsulter där omsättningen liksom orderingången föll märkbart, medan motpolen utgörs av juridisk uppdragsverksamhet där efterfrågan var fortsatt stark hela 1991. Totalt sett inom uppdragsverksamhet ökade antalet arbetade timmar medan bristen på arbetskraft med branschspecifik kompetens upphörde helt. Den samlade produktionsvolymen började också falla under loppet av 1991.

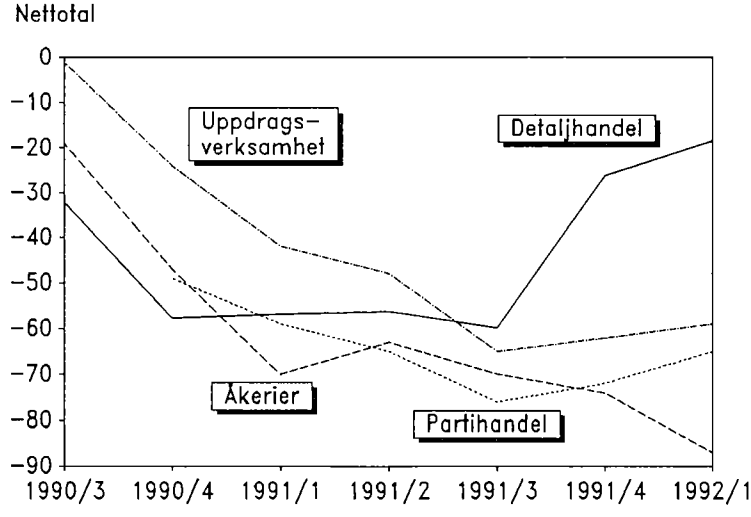
Övriga privata tjänster

I övriga privata tjänster inkluderas renhållning, undervisning, rekreation m.m. som riktas mot såväl företag som hushåll. Produktionsvolymen sjönk något under 1991, samtidigt som antalet arbetade timmar steg med 1%. I den mån offentliga tjänster privatiseras kommer undervisningssektorn liksom hälso- och sjukvård att öka kraftigt.

Produktiviteten ökade med 0,9% i genomsnitt i tjänstesektorn under perioden 1980-1990 och steg med 1,0% i fjol. Den har dock fluktuerat kraftigt och på ett ibland svårförklarligt sätt. Det är problematiskt att avgöra hur stor del av en värdemässig förändring som utgör ersättning för ökad kvalitet och som därmed skall betraktas som en volymökning. Det ligger ofta i tjänstens karaktär att kvaliteten inte är kvantifierbar samtidigt som den är ett mycket viktigt konkurrensmedel. I produktivitetsdelegationens betänkande angavs att svårigheter att mäta kvalitetsförändringar sannolikt lett till att produktivitetsökningen underskattats i delar av tjänstesektorn.

När skattereformen genomfördes breddades basen för mervärdeskatt. Detta påverkade de tjänstesektorer som tidigare varit befriade eller hade reducerad skattesats och som vänder sig till hushåll. Enligt den utredning som dåvarande Statens Industriverk (SIND) gjorde i samband med skattereformen leder den höjda mervärdeskattesatsen till en nedgång i turismen (hotell- och restaurangbranschen, vissa transportbranscher, nöjesfält m.m.) med 11% på lång sikt. Efter den partiella mervärdeskattesänkningen fr.o.m. 1992 begränsas nedgången i turism enligt SIND till ca 5%. Sänkningen omfattar livsmedel, hotell- och restaurangtjänster samt persontransporter.

Diagram 5:2 Konjunkturläget i olika tjänstebranscher



Anm.: Bilden visar ett nulägesomdöme av antalet företag som anger att konjunkturläget förbättrats minus de som anser att det försämrats, under första kvartalet 1992.
Källa: Konjunkturinstitutet.

Konjunkturinstitutet publicerar sedan två år en konjunkturbarometer för tjänstesektorn motsvarande den som görs för industrin. Tjänstebarometern omfattar detalj- och partihandeln, åkerier och uppdragsverksamhet. Barometern för första kvartalet 1992 visar på ett splittrat konjunkturläge, se diagram 5:2. Detaljhandeln tror på en fortsatt ökad försäljningsvolym, men ett minskat antal anställda det kommande halvåret. Såväl partihandeln som åkerierna väntar sig neddragningar av försäljningsvolym och antalet anställda. Inom uppdragsverksamhet finns vissa sektorer vars förväntningar är positiva, men det stora flertalet tror på minskad fakturering och sysselsättning.

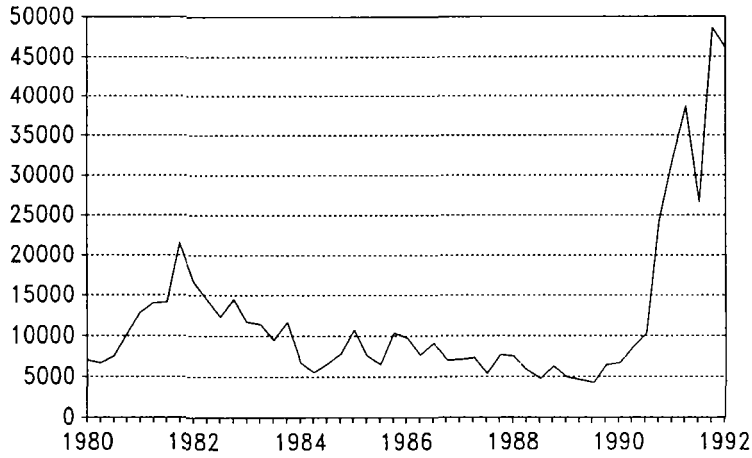
Fortsatt fallande industriproduktion i år förstärker de indikationer som framkommer ur tjänstebarometern om en negativ utveckling av produktionen av företagstjänsterna, men en förbättring väntas under 1993 när industriproduktionen vänder uppåt. En fortsatt positiv utveckling av den privata konsumtionen i år bidrar till en ökning av hushållstjänsternas produktion som kompenserar nedgången av företagstjänsterna. Däremot förutses en försvagning 1993 när den privata konsumtionen väntas gå tillbaka. Rationaliseringar förväntas leda till en minskad sysselsättning i år främst inom företagstjänsterna, men också inom hushållstjänsterna beräknas sysselsättningen gå tillbaka något. Sammantaget beräknas produktionen stiga med 0,9% i år och med 1,8% 1993, samtidigt som sysselsättningen faller med knappt 2% i år och ytterligare ca 1% 1993. Prognoserna över produktion och sysselsättning innebär att produktiviteten inom tjänstesektorn beräknas öka med 2 1/2 till 3% per år under prognosperioden.

6 Arbetsmarknad

Efter en avtagande överhettning under loppet av 1990, med stigande arbetslöshet mot slutet av året, fortsatte arbetsmarknadsläget att försämras i ett snabbt tempo under 1991. Arbetslösheten steg med ca en procentenhet från början av året till närmare 3,5% mot slutet av 1991. Sysselsättningsnedgången var markant. Antalet minskade med närmare 80 000 personer i genomsnitt under året. Nedgången var betydligt kraftigare under senare delen av året. Ökningen av arbetslösheten dämpades av ett allt starkare fall i arbetskraftsutbudet.

Den fortsatt höga nivån på antalet varsel samt den svaga efterfrågan på arbetskraft som råder indikerar en fortsatt stigande arbetslöshet från den höga nivån på 4,1% som uppnåddes under början av 1992. Årsgenomsnittet 1992 beräknas stiga till 4,4%. Sysselsättningen förutses falla med närmare 3,5% eller ca 150 000 personer. Också 1993 beräknas sysselsättningen fortsätta att sjunka, om än i en avtagande takt, och arbetslösheten stiger till ett årsgenomsnitt på ca 5%. Den öppna arbetslösheten hålls tillbaka av de ytterligare åtgärder som föreslås sättas in. Orsakerna till det pressade arbetsmarknadsläget är en svag utveckling av produktionen med en minskning med 0,5% 1992 och endast 1% ökning nästa år. Dessutom tillkommer effekten av en ovanligt kraftig produktivitetstillväxt med uppemot 3% per år. Det normala mönstret har varit att produktiviteten stiger i en konjunkturuppgång i samband med att produktionen åter tar fart. I år sjunker istället produktionen samtidigt som en ännu starkare nedgång av sysselsättningen orsakar produktivitetsförbättringen.

Diagram 6:1 Antal varsel om uppsägningar per kvartal



Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen.

6.1 Sysselsättning

Nedgången i sysselsättningen, som inleddes i början av 1991 fortsatte under året i en accelererande takt. I genomsnitt under 1991 sjönk

sysselsättningen med närmare 80 000 personer eller 1,7%. Antalet arbetade timmar föll med 2%, vilket innebar att medelarbetstiden reducerades något. Att medelarbetstiden avtog trots minskad sjukfrånvaro sammanhänger med att antalet lagstadgade semesterdagar utökades med två dagar för stor del av de sysselsatta.

Till sysselsättningsnedgången, som fortsatte i snabbt tempo i början av 1992, bidrog främst industrin, men minskningar noterades inom samtliga branscher. Nedgången inom den konkurrensutsatta delen i ekonomin har pågått sedan början av 1990. Inom de privata och offentliga konkurrensskyddade sektorerna noterades en stagnation eller tillbakagång först under andra hälften av 1991.

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

	Nivå	Förändring från föregående år		
	1991	1991	1992	1993
Sysselsättning				
Jord- och skogsbruk	143	-6	-5	-4
Industri	939	-62	-70	-15
Byggnadsverksamhet	312	-1	-38	-25
Privata tjänster	1624	-14	-25	-7
Kommunal verksamhet	1200	1	-9	-13
Statlig verksamhet	208	5	-4	-8
Totalt	**4430**	**-77**	**-151**	**-72**
Arbetskraft, totalt	4552	-25	-77	-48
Arbetslösa	122	53	74	24
% av arbetskraften	2,7	2,7	4,4	5,0

Källor: Statistiska centralbyrån (AKU) och finansdepartementet.

Den långsiktiga trenden mot minskad sysselsättning inom *jord- och skogsbruket* förutses fortsätta. Under 1991 sjönk antalet med 6 000 personer. I år och nästa år beräknas antalet gå ned ungefär lika mycket. Inom jordbruket är omställningen mer av strukturell art genom den jordbrukspolitiska reformen och närmandet till EG medan omställningen är mer konjunkturell inom skogsbruket.

Inom *industrin* fortsätter den starka neddragningen av sysselsättningen. Förra året sjönk antalet med över 60 000 personer. I år beräknas nedgången bli ännu större, 70 000 personer. Den starkt avtagande sysselsättningen, i timmar räknat 7%, samtidigt som produktionen faller med endast ca 2% innebär en produktivitetsuppgång på hela 5,5%. Nästa år beräknas produktivitetsutvecklingen bli lika stark, till följd av att produktionen växer med ca 4% samtidigt som sysselsättningen fortsätter att falla med ytterligare 1,5%. Trots att industriproduktionen vänder uppåt relativt kraftigt förutses således produktivitetsökningen bli densamma som i år. Detta förklaras av att de stora sysselsättningsneddragningar som gjorts minskar potentialen för snabba produktivitetsökningar när efterfrågan åter tar fart. Det innebär att arbetskraftsreserven som tidigare i motsvarande konjunkturfaser genererat en snabb produktivitetstillväxt i produktionsökningsfaser nu är mindre.

Byggnadsverksamheten ligger sent i konjunkturcykeln och sysselsättningen började minska först mot slutet av 1991. Under 1992 och 1993 förutses en stark neddragning av antalet sysselsatta, med ca 40 000 resp. 25 000 personer. Förutom effekten av konjunkturnedgången samt oron på de finansiella marknaderna finns strukturella orsaker till nedgången. Det innebär en anpassning till högre relativkostnader för boendet samt en lägre subventionering av byggandet. Den starka produktivitetstillväxt, år 1992 närmare 7%, som blir följden av den omfattande sysselsättningsneddragningen kan till viss del förklaras av effektivitetsförbättringar i samband med avvecklandet av subventioner och regleringar.

Inom den *privata tjänstesektorn* avtog sysselsättningen alltmer under loppet av 1991. I genomsnitt under året föll sysselsättningen med 14 000 personer. Det var varuhandeln som svarade för hela nedgången. Produktionen inom tjänstesektorn var relativt oförändrad. I år väntas däremot produktionen stiga med närmare 1%, till följd av den positiva utvecklingen av den privata konsumtionen, medan antalet sysselsatta faller med 1,5%, eller med 25 000 personer. År 1993 beräknas sysselsättningsnedgången bromsas upp samtidigt som produktionen stiger med närmare 2% till följd av vändningen uppåt i industriproduktionen.

En stagnation av sysselsättningen inträffade under loppet av 1991 inom den *kommunala sektorn*. Under 1992 förutses en minskning med ca 10 000 personer och 1993 ett ytterligare fall med 13 000 personer. Överföringen av antalet personer i beredskapsarbete och inskolningsplatser till de föreslagna s.k. ungdomspraktikplatserna innebär en neddragning i sig. Detta beror på att de som berörs av de förstnämnda typen av åtgärder räknas som sysselsatta, företrädelsevis inom kommunerna, medan deltagande i ungdomspraktik definieras som studerande och därmed inte ingår i arbetskraften.

Sysselsättningen inom *staten* började falla under loppet av 1991. Genomsnittet för året steg ändå enligt arbetskraftsundersökningen (AKU) med 5 000 personer jämfört med 1990. Det beror dock på statistiska mätfel. Enligt SCB:s årsstatistik för den statliga sysselsättningen var antalet istället ungefär oförändrat jämfört med 1990. Neddragningen av den statliga administrationen gör att antalet förutsätts minska både 1992 och 1993 med sammanlagt 12 000 personer.

Sammanfattningsvis fortsätter den snabba nedgången av den totala sysselsättningen under 1992. Kostnadskrisen inom industrin under senare delen av 1980-talet medförde att sysselsättningen där började anpassas nedåt redan 1989. Därefter har trycket på effektiviseringar stigit som följd av de krav som ställs i samband med den allt starkare internationella integrationen samt p.g.a. den desinflationsprocess som ekonomin genomgår bl.a till följd av att devalveringsvägen är stängd. Denna anpassningsprocess, som förstärkts av konjunkturnedgången, beräknas fortsätta under prognosperioden. Under 1993 drar minskningen inom byggsektorn ned sysselsättningsutvecklingen medan fallet bromsas i industrin samt i den privata tjänstesektorn, där produktionsökningar förutses.

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

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Näringslivet							
Produktion	3,1	2,7	2,6	0,5	-1,9	-0,7	1,6
Sysselsättning	1,7	3,5	1,1	0,5	-3,6	-4,5	-1,8
Produktivitet	1,4	-0,8	1,5	-0,1	1,7	4,0	3,5
Industri							
Produktion	2,5	2,3	1,7	-2,0	-5,3	-2,0	3,8
Sysselsättning	1,7	0,5	-0,6	-2,7	-6,2	-7,0	-1,4
Produktivitet	0,8	1,9	2,3	0,8	0,9	5,4	5,3
Byggnadsverksamhet							
Produktion	3,9	0,7	5,7	0,2	-2,3	-4,0	-4,5
Sysselsättning	1,5	0,9	3,6	2,0	-2,3	-10,0	-7,5
Produktivitet	2,3	-0,2	2,0	-1,8	0,0	6,7	3,2
Privata tjänster							
Produktion	5,0	3,8	2,6	2,2	-0,3	0,9	1,8
Sysselsättning	2,8	3,1	3,0	1,4	-1,3	-1,9	-0,8
Produktivitet	2,1	0,7	-0,4	0,8	1,0	2,8	2,6
Offentliga tjänster							
Produktion	0,8	0,7	2,1	1,3	0,8	0,0	-0,9
Totalt							
Produktion	2,6	2,3	2,4	0,7	-1,3	-0,5	1,0
Sysselsättning	1,1	2,7	1,5	0,7	-2,2	-3,2	-1,6
Produktivitet	1,5	-0,4	0,9	0,1	1,0	2,8	2,7

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

För produktiviteten innebär detta förlopp att en kraftig uppgång sker 1992 till följd av den starka sysselsättningsnedgången, trots att produktionen faller. Produktiviteten stiger med 2,8%. Det föreligger dock stora tolkningsproblem av sambandet mellan produktions-, efterfråge- och sysselsättningsutvecklingen i statistiken för 1991. Det får återverkningar också under prognosperioden. År 1993 sker en lika stark produktivitetsförbättring. Större delen av den strukturella anpassningsprocessen bör då ha genomförts, åtminstone inom industrin. Dessutom börjar sannolikt företagen se en ljusning i ekonomin och benägenheten att ytterligare dra ned på personal kan därmed komma att avta.

Medelarbetstidens utveckling är ytterligare en faktor som påverkar sysselsättningen. Under 1991 sjönk medelarbetstiden trots att sjukfrånvaron minskade. Det är en följd främst av att antalet semesterdagar utökades bland vissa grupper. År 1992 och 1993 beräknas medelarbetstiden stiga svagt, trots att det också finns ett antal faktorer som verkar i motsatt riktning. Det gäller t.ex. ett ökat antal permitteringar med korttidsvecka och en högre andel deltidsarbetande. I uppdragande riktning verkar däremot den minskande frånvaron, främst sjukfrånvaron som historiskt tenderat att ha ett motkonjunkturellt förlopp. Ett antal förändringar i sjukförsäkringssystemet förstärker denna tendens. Det gäller t.ex. arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen som infördes fr.o.m. 1 januari 1992, de ökade satsningarna på rehabilitering samt det aviserade införandet av två karensdagar 1993.

6.2 Utbud av arbetskraft

I samband med att efterfrågan på arbetskraft blev allt starkare mot slutet av 1980-talet steg också antalet personer i arbetskraften i snabb takt. Under loppet av 1990 avtog ökningstakten och under 1991 inleddes en nedgång som gradvis accelererade. I genomsnitt föll antalet under året med 25 000 personer. Befolkningen ökade med ca 27 000 personer i genomsnitt under 1991 enligt AKU. Ett lägre arbetskraftsdeltagande svarade därmed för hela minskningen av antalet i arbetskraften. Bakom nedgången av arbetskraftsdeltagandet ligger ett starkt fall i de yngre åldersgrupperna. Bland de äldre i åldern 55-64 år fortsatte däremot deltagandet att stiga något, främst bland kvinnorna. Det totala arbetskraftsutbudet minskade av flera skäl. Antalet personer i arbetsmarknadsutbildning steg samtidigt som antalet platser i det reguljära utbildningsväsendet utökades. Under 1991 ökade antalet studerande, som ej deltog i arbetskraften, med drygt 40 000 personer enligt AKU. Därav skulle, enligt AMS statistik, uppgången i antalet i arbetsmarknadsutbildning utgöra ca hälften. Motivationen att aktivt söka arbete minskas också i takt med att arbetsmarknadsläget försämras. Utvecklingen av antalet s.k. latent arbetssökande, dvs. personer som kan och vill arbeta men inte aktivt sökt arbete och därmed inte inräknas i arbetskraften, bekräftar denna utveckling. En stor del av dessa är ungdomar. Noteras kan att också studerande som egentligen vill arbeta kan klassas som latent arbetssökande. Under 1991 uppgick antalet latent arbetssökande till ca 65 000 personer, att jämföra med ca 40 000 personer 1990.

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

		Nivå	Förändring från föregående år					
		1991	1988	1989	1990	1991	1992	1993
16-19 år,	män	42,3	0,6	2,5	-0,4	-5,4		
	kvinnor	47,1	1,1	2,0	-0,8	-3,4		
20-24 år,	män	82,8	2,3	0,7	-0,2	-2,0		
	kvinnor	77,5	0,9	1,2	-1,4	-3,1		
25-54 år,	män	94,6	0,0	0,3	0,0	-0,5		
	kvinnor	90,5	0,4	0,1	0,3	-0,8		
55-64 år,	män	75,5	0,0	-0,2	0,7	0,0		
	kvinnor	66,9	0,6	-0,6	2,0	0,6		
Totalt		**83,9**	**0,6**	**0,5**	**0,3**	**-0,9**	**-1,8**	**-1,1**

Källor: Statistiska centralbyrån (AKU) och finansdepartementet.

Det fortsatt försämrade arbetsmarknadsläget som förutses under prognosperioden medför att utbudet av arbetskraft sannolikt fortsätter att minska. Nedgången beräknas bli starkast 1992 då effekten av ökade arbetsmarknadspolitiska åtgärder är som störst. Utbudet väntas falla med nästan 80 000 personer 1992. År 1993 förutses ytterligare en minskning med närmare 50 000 personer. Utbudet minskar trots att befolkningen beräknas fortsätta stiga med ca 20 000 per år. Det är således arbets-

kraftsdeltagandet som svarar för tillbakagången. Mest markant väntas nedgången bland ungdomar bli. Till det medverkar den fortsatta utvecklingen mot att alltfler studerar, främst genom arbetsmarknadspolitiska insatser som praktikplatser. Den höga nivån på det totala arbetskraftsdeltagandet som uppnåddes under överhettningsåren fram till 1990 berodde sannolikt på att grupper som tidigare haft svårt att ta sig in på arbetsmarknaden i högre utsträckning kunde etablera sig där. Ytterligare en orsak till att arbetskraftsdeltagandet sjunker, vilket det inte gjort i tidigare konjunkturnedgångar, är att kvinnornas förvärvsfrekvens alltmer närmat sig männens varför bidraget från den trendmässiga uppgången för kvinnorna avtagit.

För personer i åldern 65-74 år gör SCB en specialundersökning det sista kvartalet varje år, eftersom denna grupp inte täcks av de ordinarie månatliga arbetskraftsundersökningarna. Efter en svacka 1990 steg arbetskraftsdeltagandet oväntat 1991 trots det försämrade arbetsmarknadsläget. Andelen som deltar i arbetskraften i åldersgruppen uppgick till 9,6%, mot 8,5% ett år tidigare. Det var männen som svarade för uppgången, medan deltagandet bland kvinnorna var oförändrat. Arbetskraftstalet bland männen uppgick till närmare 15%, mot drygt 12% för ett år sedan. Bland kvinnorna deltog endast 5% av befolkningen i arbetskraften. Det totala antalet sysselsatta i denna åldersgrupp uppgick till 80 000 personer, vilket är 10 000 fler än året innan. En stor andel av de sysselsatta, 60%, utgörs av egna företagare eller medhjälpande familjemedlem. Denna grupp svarade också för större delen av ökningen. Under prognosperioden förutses arbetskraftsdeltagandet i denna grupp vara oförändrat.

6.3 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Arbetslösheten började stiga under loppet av 1990 från, p.g.a. överhettningen, en mycket låg nivå på drygt 1% av arbetskraften. Ökningen fortsatte under 1991. Under det första halvåret uppgick arbetslösheten till drygt 2% och under det andra till drygt 3%. Genomsnittet för helåret blev 2,7% motsvarande ca 120 000 personer. Det var ca 50 000 fler än året innan, då arbetslösheten uppgick till 1,5%. Nedgången i utbudet, ökade arbetsmarknadspolitiska insatser samt en minskad medelarbetstid bromsade uppgången i den öppna arbetslösheten.

Tabell 6:4 Relativ arbetslöshet i olika åldrar
Procentandel av arbetskraften i respektive åldersgrupp

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
16-19 år	9,2	4,3	4,1	3,6	3,6	3,1	3,1	4,5	6,7
20-24 år	4,7	5,5	5,3	5,1	4,4	3,4	2,9	3,0	5,8
25-54 år	2,2	2,0	1,8	1,7	1,4	1,2	1,0	1,1	2,1
55-64 år	2,4	2,8	2,5	2,1	1,9	1,6	1,2	1,4	2,0
Totalt	**2,9**	**2,6**	**2,4**	**2,2**	**1,9**	**1,6**	**1,4**	**1,5**	**2,7**

Anm.: Siffrorna för åren 1983-1986 har reviderats med hänsyn till omläggningen av mätmetod i AKU.
Källa: Statistiska centralbyrån.

En större utjämning av fördelningen av arbetslösheten mellan olika grupper och regioner tycks ha skett under innevarande lågkonjunktur i förhållande till början av 1980-talet. Trots detta drabbas de som har ett svagt fäste på arbetsmarknaden hårdast även vid denna konjunkturnedgång. Det gäller t.ex. ungdomar och utländska medborgare. I åldern 16-19 år uppgick arbetslösheten 1991 till närmare 7% och bland 20-24-åringarna till närmare 6%. Relativt sett har 20-24-åringarna drabbats hårdare än i förra lågkonjunkturen. Åldersgruppen 55-64 år har däremot klarat sig bättre. Bland utländska medborgare uppgick arbetslösheten till 6,6% 1991. Det innebär ett relativt sett avsevärt sämre arbetsmarknadsläge än i förra lågkonjunkturen.

Arbetslösheten bland männen är nu betydligt högre än bland kvinnor. Situationen var den motsatta i föregående lågkonjunktur. Ytterligare en grupp med försämrat relativt arbetsmarknadsläge är tjänstemännen som i allt högre grad har berörts av de strukturella förändringarna i näringslivet. Neddragningarna i den offentliga verksamheten väntas bidra till ett fortsatt besvärligt arbetsmarknadsläge för denna yrkeskategori.

Trots ökningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har en markant uppgång av antalet långtidsarbetslösa (arbetslösa längre tid än 6 månader) skett det senaste året. I andra länder har långtidsarbetslösheten varit en av faktorerna som lett till "hysteresis", dvs. en permanent högre arbetslöshet. En risk är då att överhettningstendenser kan uppstå vid en relativt måttlig uppgång av produktionen. Antalet långtidsarbetslösa i Sverige började stiga i slutet av 1990. Uppgången fortsatte under 1991 och antalet uppgick till i genomsnitt ca 20 000 personer. Mot slutet av året och början av 1992 hade antalet stigit till ca 35 000 personer. Av dessa hade ca 1/4 varit arbetslösa längre tid än ett år. Medeltiden i arbetslöshet har på ett år stigit med ca 3 veckor till 18 veckor.

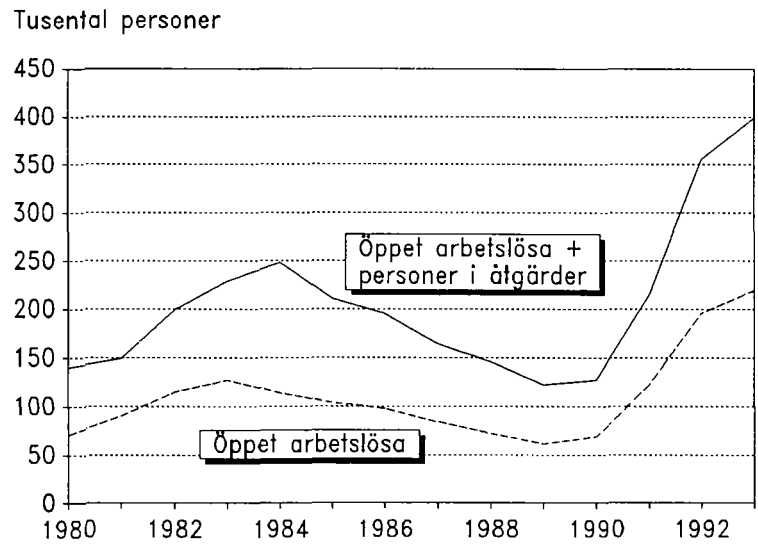
Som årsgenomsnitt uppgick antalet långtidsarbetslösa som mest under föregående lågkonjunktur till ca 40 000 personer. Det motsvarade närmare 30% av det totala antalet arbetslösa. Samma andel i början av detta år var ca 20%. Eftersom andelen historiskt stiger med lång eftersläpning är det sannolikt att den kommer att fortsätta att stiga också under denna prognosperiod. T.ex. har antalet arbetslösa som varit arbetslösa i 3-6 månader ökat markant. Jämfört med slutet av 1990 hade antalet vid slutet av 1991 fördubblats till ca 35 000 personer. En motsvarande andel långtidsarbetslösa som under föregående lågkonjunktur innebär ett genomsnitt på ca 70 000 långtidsarbetslösa 1993.

Lågkonjunkturen inverkar också på arbetstiderna som tenderar att förkortas inom vissa delar av arbetsmarknaden. Antalet personer som skulle vilja arbeta mer började stiga redan under 1990. Uppgången fortsatte 1991 då 250 000 personer skulle ha velat arbeta mer än de gjorde om de inte hade hindrats av arbetsmarknadsskäl. Enligt AMS statistik över antalet deltidsarbetslösa består majoriteten av dessa av kvinnor. En stor del av de deltidsarbetslösa finns inom hälso- och sjukvården.

Den vikande sysselsättningen gör att arbetslösheten bedöms fortsätta att stiga under 1992 för att under loppet av 1993 säsongrensat plana ut.

Arbetslöshetsuppgången bromsas av att utbudet faller. Arbetslösheten beräknas uppgå till i genomsnitt 4,4% 1992 och till 5,0% 1993. Det innebär en uppgång med ca 75 000 personer till ca 195 000 arbetslösa 1992. År 1993 förutses antalet stiga till 220 000 personer. Det innebär en nästan dubbelt så hög andel öppet arbetslösa plus andelen i konjunkturberoende åtgärder 1993 jämfört med den som uppnåddes under föregående lågkonjunktur. Då uppgick andelen som högst till ca 5,5% av arbetskraften. Det kan jämföras med de 9% som förutses för 1993.

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



Källor: Statistiska centralbyrån, arbetsmarknadsstyrelsen och finansdepartementet.

Det finns ett antal risker i ovanstående bedömning. Svårfångade faktorer som desinflationsprocessen samt strukturella förändringar som ekonomin för närvarande genomgår inverkar, förutom konjunkturen, på förloppet. Historiska samband är därmed mer otillförlitliga än tidigare. Svårigheterna är stora när det gäller att bedöma arbetsgivarnas beteende och därmed produktivitetsutvecklingen. Dessutom tillkommer problemen med statistiken vad gäller den bristande samstämmigheten mellan produktions- och användningssida. Arbetslöshetsprognosen faller ut utifrån en kalkyl med många och osäkra poster.

De senaste åren har arbetsmarknadspolitiken i ökad utsträckning inriktats på att underlätta anpassningen på arbetsmarknaden. Det innebär en prioritering av utbildnings- och rehabiliteringsinsatser samt en förstärkning av platsförmedlingen. Antalet personer som deltog i sysselsättningsskapande åtgärder drogs successivt ned från toppåret 1984 till 1990. Under samma period var antalet deltagande i arbetsmarknadsutbildning relativt oförändrat. Under 1991 steg antalet personer i arbetsmarknadsutbildning mycket starkt medan antalet personer i

sysselsättningsskapande åtgärder ökade i betydligt mindre omfattning. I prognosen beräknas antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder stiga till ca 4% av arbetskraften, motsvarande ca 180 000 personer, under första halvåret 1993. För resterande del av året görs ett beräkningstekniskt antagande om oförändrad volym. Den föreslagna s.k. ungdomspraktiken som införs i halvårsskiftet 1992 beräknas innebära ett nettotillskott av antalet i åtgärder med ca 40 000 personer. Antalet som förutses delta i ungdomspraktiken uppgår till ca 60 000 personer, varav 20 000 överförs från särskilda inskolningsplatser och beredskapsarbete.

Tabell 6:5 Antal personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder
Tusental, genomsnitt per år

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Sysselsättnings-skapande åtgärder	93	67	53	41	31	19	15	29
– beredskapsarbete	41	24	19	17	14	10	8	11
– ungdomslag[1]/ särskild inskol-ningsplats	31	31	24	18	10	5	3	10
– avtalad inskol-ningsplats				1	2	1	2	3
– rekryteringsstöd	21	12	10	6	5	3	2	5
Arbetsmarknads-utbildning (AMU)	37	33	34	36	40	38	37	57
Utbildningsvikariat								1
Företagsutbildning[2]	2	3	4	3	3	4	6	6
Åtgärder för arbets-handikappade[3]	68	72	79	82	84	86	88	86
Totalt	**200**	**175**	**170**	**162**	**158**	**147**	**146**	**179**
Andel av arbets-kraften[4]	3,1	2,4	2,1	1,8	1,7	1,4	1,3	2,0

[1] Ungdomslagen avskaffandes den 1 juli 1989 och ersattes med särskilda inskolningsplatser.
[2] Utbildning vid permitteringshot, flaskhalsutbildning m.m.
[3] Samhall, lönebidrag, arbetsmarknadsinstitutet och offentligt skyddat arbete.
[4] Samtliga åtgärder exkl. arbetshandikappade.
Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen.

7 Löner och konsumentpriser

Aktivitetsdämpningen i den svenska ekonomin har fört med sig en betydande nedväxling av löneökningstakten. Lönerna är historiskt sett mycket känsliga för förändringar i arbetsmarknadsläget, men vid de arbetslöshetsnivåer som nu förutses är känsligheten mer osäker. Prognosen för såväl 1992 som 1993 innebär att lönerna stiger med ca 3,5%. Detta medför att de svenska lönerna stiger långsammare än i våra viktigaste konkurrentländer.

Prisökningstakten har avtagit mycket snabbt och är för närvarande ca 2,6%, från att så sent som vid årsskiftet ha legat kring 8%. Inflationsförväntningarna har radikalt dämpats och nu stabiliserats kring 2%. Detta ligger väl i linje med prognosen för såväl i år som för 1993. Konsumentprisutvecklingen hålls tillbaka, både 1992 och 1993, av omfattande förändringar i den indirekta beskattningen. Prognosen för i år och nästa år innebär att konsumentpriserna stiger blygsamt, med 2 respektive drygt 2%. Den underliggande prisökningstakten avtar från drygt 5% 1991 till knappt 3% 1993. Detta innebär att de svenska konsumentpriserna stiger långsammare än i nästan samtliga viktiga konkurrentländer.

7.1 Löner

Den genomsnittliga löneökningstakten dämpades från 10% 1990 till drygt 5% 1991. Den allt kraftigare avmattningen av den svenska ekonomin under 1991, i kombination med en sämre lönsamhetsutveckling och ett stärkt förtroende för den fasta växelkurspolitiken, medförde en radikal omsvängning av beteendet hos såväl företag som löntagare. Företagen kom till insikt att höjda kostnader vare sig skulle ackommoderas genom ingrepp från statsmakten eller kunde övervältras i form av höjda priser med hänsyn till positionen på världsmarknaden. Detta skapade ett starkt omvandlingstryck inom hela näringslivet. Hushållen å sin sida konfronterades med snabbt stigande varsel, företagsutslagningar och höjd arbetslöshet. Tillsammans medförde detta en kraftig dämpning av inflationsförväntningarna och en snabb lönenedväxling till de lägsta löneökningstalen sedan 1960-talet.

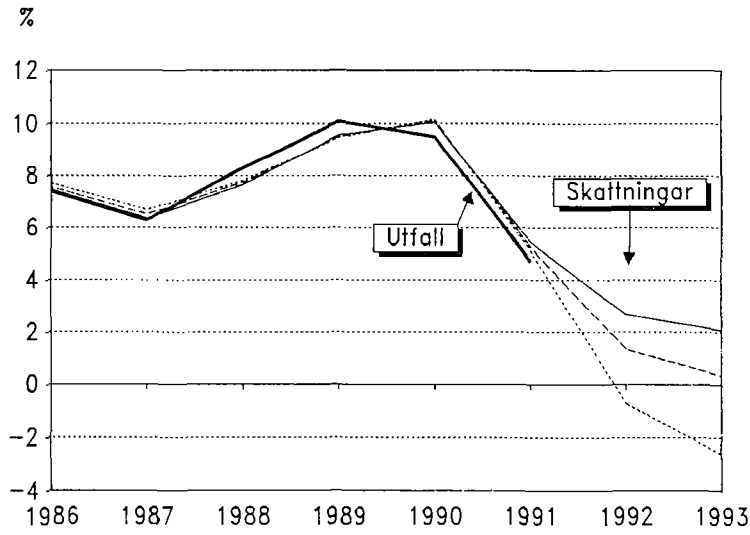
De senaste årens forskning kring den svenska lönebildningen tyder på att lönerna är mycket känsliga för förändringar i arbetsmarknadsläget. Andra viktiga förklaringsfaktorer är vinster, prisförväntningar och produktivitet. Problemet är emellertid att det inte med säkerhet går att fastställa hur lönebildningen fungerar vid de höga arbetslöshetsnivåer som nu förutses. Detta av den enkla anledningen att Sverige inte under efterkrigstiden upplevt en så hög arbetslöshet.

Tabell 7:1 Timlöner och arbetskraftskostnader
Årlig procentuell förändring

	Samtliga löntagare			Industriarbetare				
	Avtal	Löne-glid-ning	Timför-tjänst	Avtal	Löne-glid-ning	Timför-tjänst	Sociala kost-nader	Arbets-krafts-kostnader
1980	7,8	1,7	9,5	6,1	3,2	9,3	0,8	10,2
1981	6,3	2,8	9,1	5,9	4,2	10,1	0,5	10,7
1982	4,6	1,7	6,3	4,1	3,5	7,6	0,2	7,8
1983	4,6	1,9	6,5	3,8	2,9	6,7	2,4	9,3
1984	5,6	2,3	7,9	6,2	4,1	10,3	-0,1	10,2
1985	4,1	3,4	7,5	3,8	3,7	7,5	0,2	7,7
1986	6,0	2,6	8,6	3,9	3,5	7,4	0,0	7,4
1987	3,5	2,9	6,4			6,4	0,6	7,0
1988	4,2	2,3	6,5	3,4	5,0	8,4	0,0	8,4
1989	6,3	3,7	10,0	4,5	5,6	10,1	0,6	10,8
1990	6,1	3,9	10,0	2,8	6,7	9,5	1,0	10,6
1991	2,8	2,5	5,3	2,3	3,1	5,4	1,6	7,1
1992	2,5	1,0	3,5			3,5	-0,3	3,2
1993			3,5			3,5		3,5

Anm.: Uppgifterna för samtliga löntagare baseras på lönesummestatistik. Uppgifterna för industriarbetare grundas på förtjänststatistik. Förtjänststatistiken har i förekommande fall kompletterats med engångsbelopp, som ej ingår i SCB:s statistik. Avtalskonstruktionen för industriarbetare 1987 omöjliggör en meningsfull uppdelning på avtal och löneglidning.
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Diagram 7:1 Industriarbetarlön, utfall och skattningar
Årlig procentuell förändring



Anm.: Industriarbetarlön exkl. arbetstidsförkortningar.
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

I diagram 7:1 illustreras dilemmat. Bilden visar tre olika framskrivningar av industriarbetarlönen. Framskrivningarna är gjorda med hjälp

av tre olika ekonometriska skattningar. Det enda som skiljer ekvationerna åt är den matematiska specificeringen av arbetslöshetsnivån. Ingen av estimeringarna är den andra överlägsen vid utvärdering utifrån historiska data, utan ger näst intill identiska resultat. När arbetslösheten når upp till nivåer på 3% eller däröver upphör följsamheten och istället erhålles tre tämligen olika resultat. Ett gemensamt mönster finns dock i den bemärkelsen att alla tre skattningarna ger för svenska förhållanden historiskt sett mycket låga tal.

I bedömningen för innevarande år måste hänsyn också tas till gällande avtalssituation. Parterna står i dagsläget inför stabiliseringsavtalets kontrollstation som har till uppgift att fastställa hur stor del av löneglidningen 1991 som skall avräknas från de avtalsmässiga löneökningarna 1992. Hittills har bl.a. den offentliga sektorn och Verkstadsindustriernametallarbetarna avslutat detta arbete. I dessa fall har en avräkning skett i enlighet med Rehnbergavtalets anda. Detta tillsammans med att överhänget från 1991 blev något mindre än vad som förutsågs i den preliminära nationalbudgeten motiverar en nedjustering av löneprognosen från 4,5 till 3,5% för 1992. Den allmänna löneavgiften slopades vid årsskiftet vilket medför att den totala timkostnaden sjunker ytterligare 0,3 procentenheter, till 3,2%.

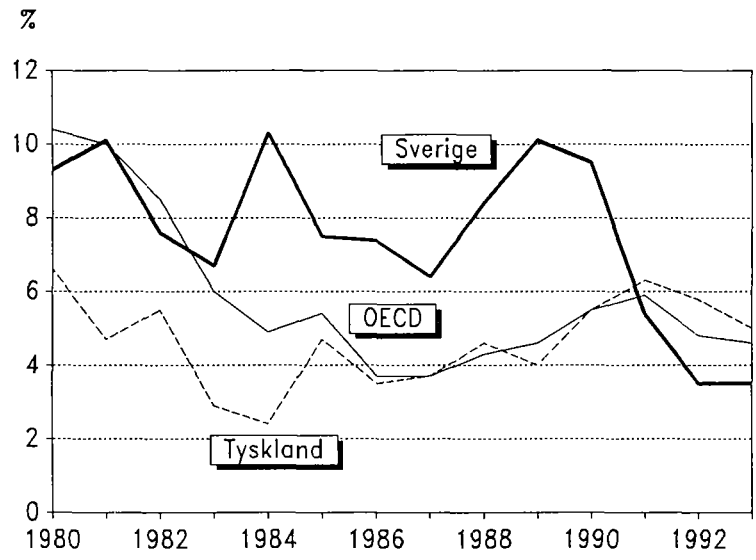
Nästan samtliga, för lönebildningen 1993, viktiga förklaringsvariabler fortsätter att sträva åt ett och samma håll. Estimeringarna resulterar därför i lägre löneökningar under 1993 än under 1992.

I början av nästa år löper de nuvarande avtalen på arbetsmarknaden ut. Det kommer att finnas grupper med kompensationskrav för låga nominella löneökningar 1991-1992. Detta i kombination med oenighet hos parterna vad gäller den framtida institutionella ramen för lönebildningen kan medföra en situation som inte bara styrs av det ekonomiska läget utan också av organisationspolitiska förhållanden. Det mycket svaga arbetsmarknadsläget bedöms dock dominera lönebildningen. Sammantaget förutses löneökningarna 1993 uppgå till i genomsnitt 3,5%.

Riskfördelningen bedöms inte vara symmetrisk kring prognosen, utan sannolikheten förutses vara större för högre löneökningar 1992 och för lägre under 1993.

Inom OECD-området steg lönerna med knappt 6% 1991 och ökningstakten väntas avta under såväl 1992 som 1993. I Tyskland, Sveriges viktigaste konkurrent på världmarknaden, steg lönerna med drygt 6% 1991. Även här förutses löneökningarna avta, se diagram 7:2. För första gången sedan 1982 steg den svenska timförtjänsten långsammare än konkurrenternas.

Diagram 7:2 Nominell timlön inom industrin
Årlig procentuell förändring, nationell valuta



Anm.: OECD-länderna är sammanvägda enligt varje lands betydelse som konkurrent till Sverige på världsmarknaden.
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

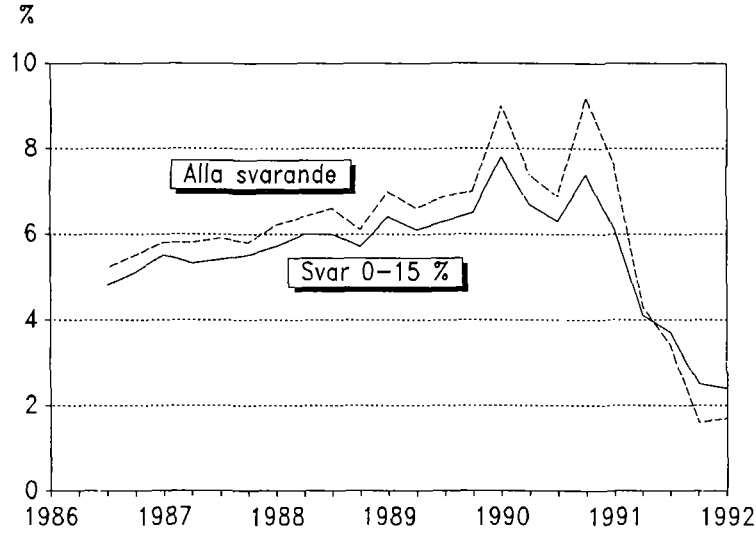
Den fasta växelkurspolitiken medför att kostnadsanpassningen till en större del faller på lönebildningen. Återgången kan komma att ta tid eftersom nominallönerna i Sverige inte anpassas nedåt. Samtidigt är våra konkurrenters löneökningar relativt måttliga. En kraftig produktivitetstillväxt medför emellertid att den relativa enhetsarbetskraftskostnaden faller såväl 1992 som 1993. Relativpriserna förutses dock inte sjunka i samma utsträckning, vilket speglar de svenska företagens behov att förbättra lönsamheten, se vidare kapitel 4.

7.2 Konsumentpriser

Under loppet av 1991 ökade konsumentprisindex (KPI) med 8%. Den underliggande inflationen i konsumentledet (nettoprisindex, NPI, som är KPI rensat från indirekta skatter och subventioner) steg under 1991 med lite drygt 5%. I mars i år hade inflationen mätt som KPI i årstakt gått ned till 2,6% och NPI till 4,5%.

Hushållens prisförväntningar de kommande 12 månaderna, som föll kraftigt under 1991, tycks ha stabiliserats kring 2%-nivån, se diagram 7:3. Detta ligger väl i linje med bedömningen nedan. Inflationsförväntningar spelar en central roll i samhällsekonomin. På basis av dessa fattas en rad beslut i såväl företag som hushåll, t.ex. vad gäller lönsamhetskalkyler, lagerhållning, inköpsmönster, konsumtionens fördelning i tiden. Detta i sin tur påverkar investeringsbeteendet hos ekonomins aktörer. Förväntningarna påverkar också nominallönernas utveckling och därmed kostnadstrycket i ekonomin.

Diagram 7:3 Hushållens prisförväntningar de kommande 12 månaderna



Anm.: Den heldragna kurvan representerar endast de hushåll som i sina svar angivit en förväntad inflationstakt mellan 0-15%.
Källor: Statistiska centralbyrån och konjunkturinstitutet.

Inflationsförväntningarna är numera brutna och Sverige befinner sig i en desinflationsprocess, dvs. en period med avtagande prisökningar. Desinflationsprocessen ger upphov till en rad olika effekter i samhällsekonomin. Realräntorna stiger åtminstone till en början till en hög nivå, se diagram 1:1, vilket skärper avkastningskraven på reala tillgångar. Omfattande prisfall på t.ex. kommersiella fastigheter har medfört snabbt växande kreditförluster. Detta har resulterat i en ytterligare åtstramning av kreditmarknaden. Lägre priser på t.ex. fastigheter har också medfört att kostnadsgapet mellan nyproduktion och att köpa en befintlig lokal krympt. Tillsammans leder detta till att investeringsaktiviteten hämmas och att omfattande rationaliseringar görs inom företagssektorn, vilket i sin tur resulterar i lägre produktion och högre arbetslöshet.

Konsumentprisprognosen för i år och nästa år återfinns i tabell 7:2. Arbetskraftskostnaden per producerad enhet (ULC) utgör den enskilt viktigaste förklaringsfaktorn tillsammans med bedömningen av vinstmarginalerna inom framför allt handeln. Låga löneökningar tillsammans med sänkta arbetsgivaravgifter (1992) och god produktivitetsutveckling bidrar till att enhetsarbetskostnadens ökningstakt kraftigt reduceras. Det faktum att vinstmarginalerna, så som de kommer till uttryck här, har fallit alltsedan 1986 i kombination med svaga kostnadsökningar och en fortsatt växande privat konsumtion motiverar en viss återhämtning av marginalerna i år. Tendensen förväntas hålla i sig även 1993, om än i en betydligt mindre omfattning.

Vid årsskiftet reducerades mervärdeskattesatsen för livsmedel, hotell och restaurang samt för inrikes resor. Vidare reducerades investeringsbidraget för bl.a. nybyggnation av bostäder. Sammantaget sänkte detta KPI med drygt 1%, men påverkade inte NPI. Nästa år avskaffas en rad

punktskatter, på bl.a. läskedrycker, konfektyr, kemisk-tekniska preparat, kasettband och videoapparater. Samtidigt föreslås energibeskattningen av bl.a. hushåll att öka. Vidare upphör den tillfälliga sänkningen av fastighetsskatten för småhus och investeringsbidraget slopas. Slutligen sänks mervärdeskattesatsen från 25 till 22% för de nyttigheter som idag belastas med 25% mervärdeskatt. Sammantaget innebär detta att bidraget från indirekta skatter reducerar KPI:s ökningstakt 1993 med 1,1 procentenheter. NPI påverkas inte. Fastighetsskatten för andra fastigheter än bostäder slopas fr.o.m. 1993. Detta påverkar konsumentpriserna indirekt, via lägre kostnader för företagen, och väntas 1993 reducera såväl KPI som NPI med ca 0,1%. Som en konsekvens av reducerade subventioner och ökad självfinansiering förväntas en fortsatt relativt stark prisstegring inom området "diverse taxor", se tabellens anm. Även inom boendet stiger kostnaderna snabbare än de genomsnittliga konsumentpriserna, vilket delvis förklaras av sänkta räntesubventioner. Prishöjningarna för egnahemsboende är lägre än för boende i flerfamiljshus. Detta sammanhänger med att reducerad avdragsrätt för kapitalkostnader inte påverkar KPI. Allmännyttans fastigheter schablontaxeras emellertid och för att bibehålla neutralitet mellan boendeformerna minskas räntebidragen till flerfamiljshus (vilket påverkar KPI) när kapitalskatten och därmed avdragsrätten för villaägare sänks.

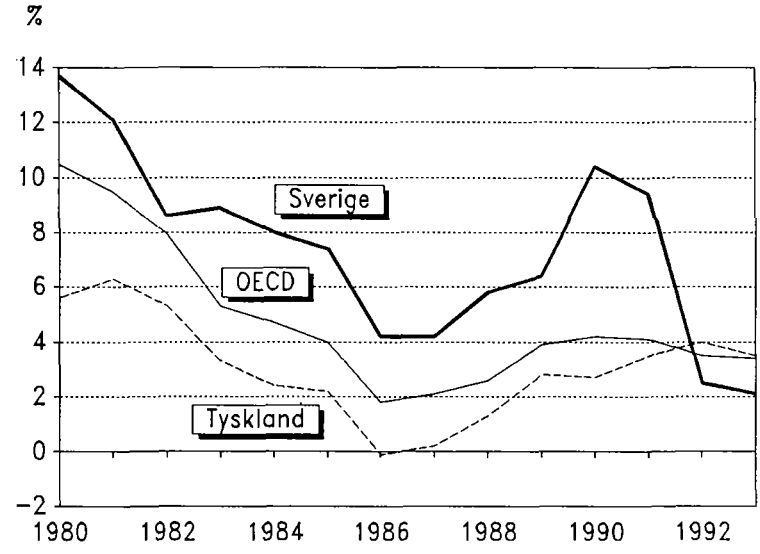
Tabell 7:2 Konsumentpriser
Årlig procentuell förändring

	1991	1992	1993
KPI dec.-dec.	**8,0**	**2,0**	**2,2**
Nettoprisindex	**5,1**	**3,4**	**2,7**
Importpriser, totalt	-0,7	0,2	2,7
Oljeprodukter	-26,0	-16,3	7,3
Övrigt	1,2	1,2	2,5
Bostäder, totalt	9,2	4,9	5,8
Flerfamiljshus	11,0	6,4	8,5
Egnahem	7,3	3,2	2,8
Indirekta skatter, bidrag i procentenheter	3,4	-1,3	-1,1
Diverse taxor	7,8	8,0	6,0
Konkurrensutsatt svensk produktion	5,3	2,0	2,0
Arbetskraftskostnad i näringslivet	7,4	2,0	1,3
Vinstmarginal, bidrag i procentenheter	-0,5	0,6	0,2
KPI årsgenomsnitt	**9,4**	**2,5**	**2,2**
Nettoprisindex	**5,5**	**4,4**	**2,8**
OECD	**4,3**	**3,3**	**3,4**
Implicitprisindex	10,2	3,1	2,5
Basbelopp	32 200	33 700	34 400

Anm.: Diverse taxor består av läkemedel, läkarvård, tandläkararvode, lotteri m.m., TV-licens, post och tele samt resor och transporter. Nettoprisindex är KPI exkl. indirekta skatter och subventioner.
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet, statens pris- och konkurrensverk samt finansdepartementet.

Vid internationella jämförelser av inflationstakten används ofta konsumentprisindex eller deflatorn för privat konsumtion (IPI). Ingetdera speglar det samlade inflationstrycket i en ekonomi. Dessutom föreligger icke obetydliga skillnader mellan ländernas sätt att beräkna KPI, vilket givetvis försämrar jämförbarheten. Inflationstakten enligt konsumentprisindex är emellertid ett av de konvergensvillkor som kommer att ställas inom EMU. Inom kort beräknas harmoniseringsarbetet av KPI att inledas. Prognosen för 1992 och 1993 medför att de svenska konsumentpriserna stiger långsammare än i nästan samtliga viktiga konkurrentländer.

Diagram 7:4 Konsumentpriser
Årlig procentuell förändring



Anm.: OECD-länderna är sammanvägda enligt varje lands betydelse som konkurrent till Sverige på världsmarknaden.
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

En implicit prisindex för privat konsumtion (IPI) framkommer ur nationalräkenskapernas redovisning av den privata konsumtionen. Vikterna i IPI speglar den aktuella konsumtionssammansättningen, till skillnad från KPI som baseras på föregående års värden. Under såväl 1990 som 1991 resulterade skattereformen i omfattande relativprisförskjutningar i konsumentledet. Både i år och nästa år ändras den indirekta beskattningen. Detta tillsammans med förskjutningar i konsumtionssammansättningen och differensen mellan prisutvecklingen för lägenhets- och egnahemsboende förklarar till största delen skillnaden mellan KPI och IPI.

8 Hushållens ekonomi och privat konsumtion

De senaste två åren ökade hushållens realt disponibla inkomster med sammanlagt 7,5% medan den privata konsumtionen steg med knappt 1%. Hushållens sparkvot förbättrades därmed med inte mindre än 6,5 procentenheter mellan 1989 och 1991. Även 1992 beräknas en positiv inkomstutveckling för hushållssektorn trots sjunkande sysselsättning och stigande arbetslöshet. Inkomstökningen räcker till att både höja konsumtionen och sparandet i år. Nästa år beräknas både inkomsterna och konsumtionen minska och sparkvoten sjunker något, se tabell 8:1.

Tabell 8:1 Hushållssektorns disponibla inkomster, konsumtion och sparande

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
Löpande priser								
Löner	599,0	619,0	632,1	638,7	12,9	3,3	2,1	1,0
Företagarinkomster	62,1	62,3	62,2	64,3	8,1	0,3	-0,1	3,3
Räntor och utdelningar, netto	-31,1	-31,1	-30,7	-32,0				
Inkomstöverföringar från offentlig sektor	277,1	319,1	336,6	355,6	10,8	15,1	5,5	5,6
Övriga inkomster, netto	88,8	110,2	118,5	122,7	-1,3	24,1	7,5	3,6
Direkta skatter, avgifter m.m.	305,2	285,0	287,1	303,7	4,6	-6,6	0,7	5,8
Disponibel inkomst	**690,7**	**794,4**	**831,6**	**845,7**	**13,0**	**15,0**	**4,7**	**1,7**
Privat konsumtion	**699,0**	**779,4**	**807,8**	**823,6**	**9,4**	**11,5**	**3,6**	**2,0**
1985 års priser								
Disponibel inkomst	**504,8**	**526,7**	**534,7**	**530,6**	**3,1**	**4,3**	**1,5**	**-0,8**
Privat konsumtion	**510,9**	**516,8**	**519,4**	**516,8**	**-0,2**	**1,2**	**0,5**	**-0,5**
Sparkvot, nivå i %	-1,2	1,9	2,9	2,6				

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

8.1 Hushållens inkomster

Förra året steg de realt disponibla inkomsterna med nära 4,5% samtidigt som den reala lönesumman före skatt minskade med ca 5,5%. Bakom den kraftiga inkomstökningen ligger i huvudsak skattereformen. Sänkningen av inkomstskatten beräknas ge ett bidrag med ca 6,5 procentenheter till hushållens reala inkomstökning 1991. Även transfereringarna från den offentliga sektorn hade en expansiv inverkan. I skattereformen ingick höjningar av barn- och bostadsbidragen samt pensionstillskotten. Även för 1992 medför skattesänkningar och transfereringsökningar en relativt god inkomstutveckling för hushållen. Nedväxlingen av inflationen är en starkt bidragande orsak till att de realt disponibla inkomsterna kan öka med 1,5% i år trots att sysselsättningen faller med ca 3%.

Sysselsättningen minskar även 1993, vilket leder till en fortsatt nedgång av den reala lönesumman. Därtill kommer en ytterligare minskning av

löneinkomsterna (inkl. sjuklön) genom det föreslagna införandet av karensdagar vid sjukdom. Effekterna på inkomstutvecklingen av inflationsnedväxlingen avtar. De realt disponibla inkomsterna beräknas minska med 0,8%. Nedgången begränsas av att barnbidragen höjs.

Att hushållen inte får en sämre inkomstutveckling de närmaste åren, trots att arbetsmarknaden försvagas kraftigt under hela perioden, beror på att bortfallet av löneinkomster till stor del kompenseras genom bidrag till personer i arbetsmarknadsutbildning och till arbetslösa, se tabell 8:2.

Tabell 8:2 Hushållens inkomster

	Miljarder kr. Löpande priser	Procentuell utveckling 1985 års priser			Procentuellt bidrag till realinkomstutvecklingen		
	1991	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Lönesumma exkl. sjuklön	**619,0**	**-5,6**	**-2,1**	**-0,2**	**-4,9**	**-1,7**	**-0,2**
därav timlön		-4,0	0,8	1,3	-3,5	0,6	1,0
sysselsättning		-1,8	-2,9	-1,5	-1,4	-2,3	-1,2
Inkomstöverföringar inkl. sjuklön	**319,1**	**5,2**	**6,4**	**1,7**	**2,1**	**2,6**	**0,7**
Pensioner från offentlig sektor	173,4	3,0	4,8	1,9	0,7	1,1	0,4
Sjukförsäkring m.m. inkl. sjuklön	61,0	-7,6	-6,7	-11,2	-0,7	-0,5	-0,8
Arbetslöshetsbidrag m.m.	21,8	78,3	62,0	19,4	1,3	1,7	0,9
Övriga transfereringar	62,9	11,0	4,1	2,5	0,8	0,3	0,2
Övriga inkomster, netto	**141,4**	**3,5**	**-0,2**	**-0,4**	**0,6**	**0,0**	**-0,1**
Direkta skatter	**285,0**	**-14,7**	**-1,7**	**3,5**	**6,6**	**0,6**	**-1,3**
Disponibel inkomst	**794,4**	**4,3**	**1,5**	**-0,8**	**4,3**	**1,5**	**-0,8**
Tillfälligt sparande	2,8				1,2	0,3	-0,7
Inkomster inkl. tillfälligt sparande	**797,2**	**5,6**	**1,8**	**-1,4**	**5,6**	**1,8**	**-1,4**

Anm.: Lönesumma, inkomstöverföringar och skatter är deflaterade med konsumentprisindex (KPI). Disponibel inkomst och tillfälligt sparande är deflaterade med implicit prisindex för privat konsumtion (IPI). Skillnaden mellan KPI och IPI påverkar posten "övriga inkomster, netto".
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Det tillfälliga sparandet drog ned hushållens köpkraft 1989 och 1990. Vid redovisningen av disponibel inkomst i nationalräkenskaperna görs inget avdrag för det tillfälliga sparandet. Ej heller tillskrivs hushållssektorn inkomster när sparandet återbetalas. Det tillfälliga sparandet under 1989 och 1990 ingår som en del av hushållens totala sparande och i den utsträckning som återbetalningarna av sparandet konsumeras registreras det som ett minskat hushållssparande. Förra året steg hushållens köpkraft utöver de disponibla inkomsterna med drygt 1 procentenhet, dels genom att det tillfälliga sparandet upphörde och dels genom att 1989 års sparande återbetalades i maj 1991. I februari 1992 återbetalades 1990 års tillfälliga sparande, vilket bidrar till att öka hushållens köpkraft med knappt 1/2 procentenhet i år. Nästa år minskar köpkraften totalt med ca 1 1/2% beroende på att jämförelsenivån 1992 innefattar återbetalning av det tillfälliga sparandet.

Som framgår av tabell 8:2 beräknas den reala timlönen före skatt stiga med 0,8% i år och med 1,3% nästa år. Den reala lönesumman minskar dock till följd av sjunkande sysselsättning. Den fr.o.m. 1992 införda arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen innebär att arbetsgivaren övertar

betalningarna för sjukersättningen under de första 14 dagarna av en sjukdomsperiod. Denna ersättning registreras i tabell 8:1 som lön, vilket drar upp lönesumman i år med ca 11,5 miljarder kr. Införande av karensdagar 1993 beräknas dra ned lönesumman (inkl. sjuklön) med ca 6 miljarder kr.

Inkomstöverföringarna från den offentliga sektorn ökar realt med ca 3% i år. Om konsekvenserna av arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen exkluderas (arbetsgivaren betalar sjuklön), stiger dock inkomstöverföringarna realt med nära 6,5%. Nästa år beräknas inkomstöverföringarna öka realt med ca 3,5%. Utbetalningarna av bidrag till personer i arbetsmarknadsutbildning och till arbetslösa stiger kraftigt, särskilt i år men också nästa år, till följd av det gradvis försämrade arbetsmarknadsläget. Barnbidragen höjs med 1020 kr. per barn och år 1993, se tabell 8:3.

Tabell 8:3 Inkomstöverföringar från offentlig sektor till hushåll

	Miljarder kr. Löpande priser				Procentuell förändring 1985 års priser		
	1990	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Pensioner	**153,8**	**173,4**	**186,2**	**193,9**	**3,0**	**4,8**	**1,9**
Folkpension inkl. KBT och delpension	68,9	76,5	80,5	81,6	1,4	2,7	-0,7
Allmän tilläggspension	77,4	87,9	96,2	102,1	3,7	6,8	3,9
Tjänstepensioner	7,5	9,1	9,6	10,2	10,0	3,1	4,3
Sjukförsäkring m.m.	**60,4**	**61,0**	**47,0**	**47,2**	**-7,6**	**-24,8**	**-1,8**
Sjukförsäkring	34,8	31,8	16,5	15,9	-16,4	-49,4	-5,6
Föräldraförsäkring	15,7	17,9	18,2	18,6	3,9	-0,7	0,1
Arbetsskadeförsäkring	9,8	11,3	12,3	12,6	4,9	6,5	0,4
Arbetslöshetsbidrag m.m.	**11,2**	**21,8**	**36,2**	**44,2**	**78,3**	**62,0**	**19,4**
AMU-bidrag	3,6	6,2	9,0	12,3	56,5	42,7	34,0
Arbetslöshetsförsäkring, KAS och lönegaranti	7,6	15,6	27,2	31,8	88,6	69,6	14,6
Övriga transfereringar	**51,8**	**62,9**	**67,1**	**70,3**	**11,0**	**4,1**	**2,5**
Barnbidrag	12,3	16,4	16,5	18,7	21,8	-1,6	10,5
Studiebidrag m.m.	7,3	8,4	8,3	8,5	5,9	-3,7	0,3
Bostadsbidrag	3,7	6,0	6,4	6,8	46,5	3,6	4,9
Socialbidrag m.m.	6,8	8,1	9,5	10,2	8,2	14,9	4,6
Övrigt	21,6	24,0	26,4	26,1	1,4	7,2	-3,1
Summa inkomstöverföringar	**277,1**	**319,1**	**336,6**	**355,6**	**5,2**	**2,9**	**3,4**

Anm.: Deflatering är gjord med konsumentprisindex.
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Över hälften av inkomstöverföringarna utgörs av pensioner inkl. bostadstillägg. Pensionerna räknas upp med basbeloppet och stiger dessutom genom att nya pensionärer med höga ATP-poäng kommer in i systemet. Basbeloppet uppgår till 33 700 kr. i år och beräknas för 1993 till 34 400 kr. Nedväxlingen av inflationen medför att basbeloppet ökar realt med drygt 2% i år. Nästa år blir basbeloppet realt oförändrat men volymökningen i pensionssystemen leder dock till en fortsatt tillväxt av de totala pensionsutbetalningarna 1993.

Ersättningsnivån i sjukförsäkringen sänktes från den 1 mars 1991 från 90% till 65% de tre första dagarna av en sjukperiod och till 80% mellan 4 till 90 dagar. Ersättningsnivån för vård av sjukt barn sänktes till 80% de första 14 dagarna per kalenderår. För 1992 medför den ovan nämnda arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen sänkta utbetalningar från försäkringen med ca 11,5 miljarder kr. Dessa regeländringar och det försämrade läget på arbetsmarknaden väntas medföra en en minskning av sjukfrånvaron de närmaste åren.

Skattereformen 1990-1991 innebar en genomgripande förändring av skattesystemet. Skatten på arbetsinkomster har sänkts kraftigt. Alla kapitalinkomster sammanförs till ett inkomstslag och beskattas med en enhetlig statlig skatt om 30%. Skattesänkningen finansieras delvis inom inkomstskattesystemet genom basbreddningar och skärpning av kapitalbeskattningen. I skattereformen ligger en årlig justering av skatteskalan. Grundavdraget höjs i takt med basbeloppets ökning och skiktgränsen för statsskatten räknas upp med ökningen av konsumentprisindex föregående år (mellan oktober och oktober) plus 2 procentenheter. Det innebär för 1992 att grundavdraget höjts med ca 4,5% och skiktgränsen med ca 9,5%. Arbetsinkomster som uppgår till högst ca 200 000 kr. slipper i stort sett statlig skatt. Genom att skatteskalan räknas upp med den historiska inflationen uppkommer en real skattesänkning när löneökningarna och inflationen avtar. Med den förväntande utvecklingen av löner och priser i år blir det en real skattesänkning 1992 på ca 4 miljarder kr. Med real sänkning avses skattebortfallet vid en jämförelse med vad skatteintäkterna kan beräknas till om skatteskalan för i år istället justerats med 1992 års prisutveckling. När inflationen stabiliseras 1993 medför justeringen av skatteskalan endast en mindre nedgång av det reala skatteutaget.

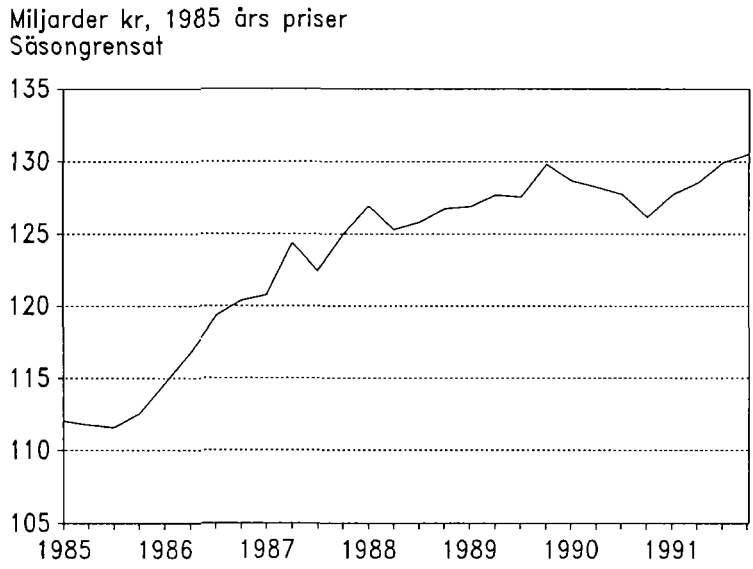
För 1992 har beslutats om vissa lindringar av kapitalbeskattningen och för 1993 sänks skattesatsen för kapitalinkomster till 25%. Skattereduktionen för fackföreningsavgifter slopas fr.o.m. 1992. År 1993 avskaffas schablonavdraget under inkomst av tjänst vid taxeringen. Endast resekostnader över 4 000 kr. och övriga kostnader över 1 000 kr. berättigar till avdrag. Detta beräknas medföra en skattehöjning på ca 7 miljarder kr. Egenavgiften till arbetslöshetskassan fördubblades 1992 och kommer att tredubblas fr.o.m. januari 1993.

8.2 Hushållens sparande och privat konsumtion

Efter kreditmarknadens avreglering hösten 1985 steg den privata konsumtionen kraftigt under en följd av år. Även inkomsterna ökade, men inte alls i samma takt och hushållen drog ned sitt sparande. Konsumtionsboomen kulminerade 1988. Då hade sparkvoten gått ned med 7 procentenheter sedan 1985 och hushållens skulder som andel av disponibel inkomst hade ökat från 103% 1985 till 135% 1988. Därefter dämpades konsumtionstillväxten och 1990 registrerades t.o.m. en svag tillbakagång till följd av ett kraftigt fall i bilinköpen. Sparandet förbättra-

des avsevärt, men var fortfarande negativt 1990, dvs. konsumtionsnivån fortsatte att överstiga inkomstnivån.

Diagram 8:1 Privat konsumtion



Anm.: Diagrammet visar konsumtionsförloppet per kvartal.
Källa: Statistiska centralbyrån.

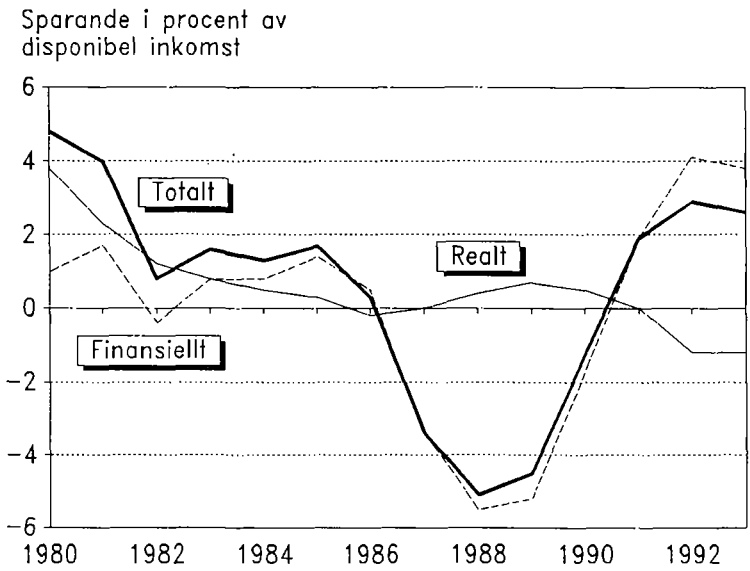
Under 1991 ökade konsumtionen successivt efter en mycket svag inledning, se diagram 8:1. Mellan årsgenomsnitten 1990 och 1991 blev uppgången 1,2%. Inköpen av nya bilar sjönk för tredje året i rad, medan förändrade regler i skattereformen rörande leasingbil ledde till en uppgång av överföringar av begagnade bilar från företag till hushållssektorn. Utlandsresandet föll kraftigt under det första kvartalet till följd av oroligheterna kring Persiska viken, men en återhämtning kom senare under året. Efterfrågan på tjänster exkl. bostäder minskade med 3%, vilket kan förklaras av den relativprisökning som skattereformen medförde. Det var en ökad försäljning inom detaljhandeln samt en större förbrukning av bensin och energi som höll uppe den totala privata konsumtionen.

Under 1990 och 1991 steg sparkvoten med över 3 procentenheter per år till ca 2%. Hela sparkvotsförsämringen mellan 1985 och bottenåret 1988 är därmed återhämtad. Det tillfälliga sparandet räknas in i hushållens sparkvot, vilket kan sägas överskatta hushållens egentliga egna sparande med drygt 1 procentenhet 1991.

Den dramatiska utveckling som sparkvoten uppvisat sedan 1980-talets mitt framgår av diagram 8:2. Den kraftiga nedgången som följde efter kreditmarknadsavregleringen 1985 kan förklaras av förmånliga avdragsregler i skattesystemet, relativt låga realräntor och optimistiska framtidsförväntningar. Hushållens tillgångar, såsom fastigheter och aktier, steg i värde och utgjorde ett växande belåningsunderlag som delvis kunde

ersätta ett eget sparande. De senaste årens förbättring i sparandet kan ses som en "normalisering" efter en överanpassning till en avreglerad kreditmarknad. Detta förstärks av skattereformens effekter, ett försämrat konjunkturläge med stigande arbetslöshet samt oron på de finansiella marknaderna. De stora kreditförlusterna i banksystemet under senare år har fört med sig en mer restriktiv kreditpolitik och större räntemarginaler. Den snabba nedväxlingen i inflationstakten har medfört en markant höjning av realräntan.

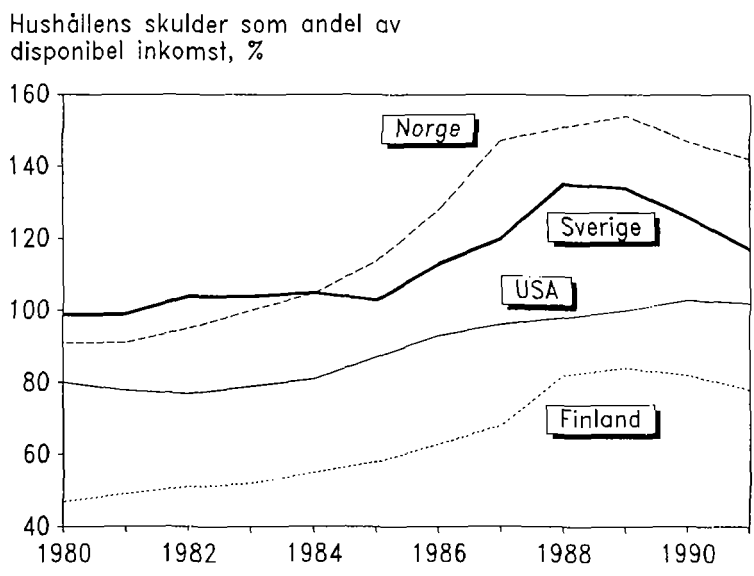
Diagram 8:2 Hushållens sparkvot



Anm.: Den finansiella sparkvoten är beräknad exkl. kapitaltransfereringar 1987 och 1989.
Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

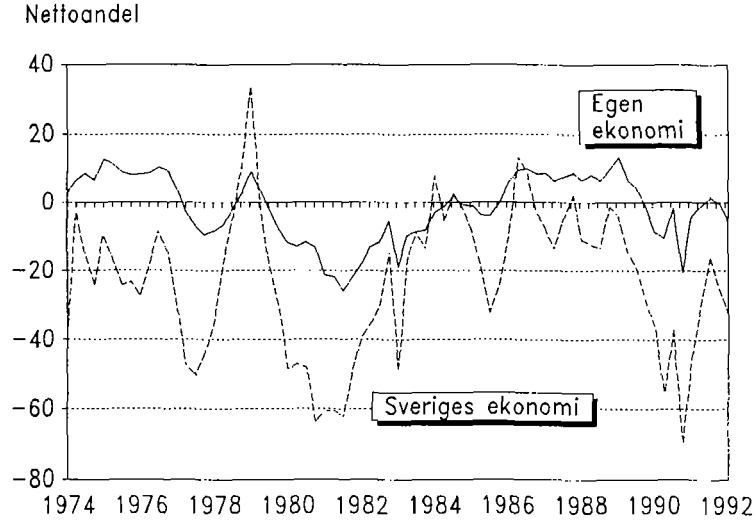
En internationell jämförelse av sparkvotsutvecklingen visar att de stora svängningarna inte är en unik svensk företeelse, utan de har också observerats i bl.a. våra nordiska grannländer med en viss tidsförskjutning. En ökad "skuldbörda" hos hushållen under andra hälften av 1980-talet är också ett återkommande mönster, vilket framgår av diagram 8:3. När sparkvoten började gå upp i Sverige 1989 sjönk skuldernas andel av inkomsterna. Hushållens önskade skuldstock bör minska eftersom hushållens räntekänslighet ökat genom skattereformens effekter. Sänkningen av kapitalskatten från 30% till 25% fr.o.m. 1993 begränsar ytterligare ränteavdragens värde. Högre realräntor förstärker incitamentet att dra ned skuldsättningen ytterligare.

Diagram 8:3 Hushållens skuldsättning



Anm.: Nivåskillnaderna mellan länderna illustrerar dels skillnader i statistiska definitioner, dels olikheter i bostadsfinansieringssystem. Uppgifter för USA finns endast t.o.m. tredje kvartalet 1991.
Källor: OECD, konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån samt respektive lands finansdepartement.

Diagram 8:4 Hushållens förväntningar



Anm.: Diagrammet visar skillnaden mellan andelen hushåll som tror på en förbättring av den egna resp. Sveriges ekonomi och andelen som tror på en försämring de närmaste 12 månaderna, säsongrensat.
Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Den minskade aktiviteten i Sverige har fått ett visst genomslag på hushållens förväntningar enligt den senaste undersökningen över hushållens inköpsplaner (jan. 1992). Av diagram 8:4 framgår att det är fler hushåll som tror på en försämring än en förbättring av den egna ekonomin de närmaste 12 månaderna. Pessimismen är, enligt traditionella mönster, större för hela landets ekonomiska utveckling. Det är dock en betydligt positivare bild jämfört med förväntningarna under lågkonjunkturen vid 1980-talets början. Detta avspeglar troligen att de gynnsamma faktorer som skattereformen medfört ännu överväger över de negativa effekter som följer av det försämrade konjunkturläget.

Förmögenhetseffekterna är idag de omvända mot de som rådde vid 1980-talets slut. Börskurserna är fortfarande (april 1992) 29% lägre än senaste "all time high" 1989. Bostadspriserna steg kraftigt under 1991 års första kvartal, men har sedan stagnerat och visat tecken på en tillbakagång mot årets slut. Det finns en oro för att Sverige skall följa det mönster Danmark och Norge tidigare gått i genom med fallande bostadspriser. Belåningsunderlaget krymper, vilket medför att hushållen måste öka sitt eget sparande för att nettoförmögenheten inte skall minska. Samtidigt stiger arbetslösheten till för Sverige ovanligt höga nivåer. Hushållen använder därför sannolikt huvuddelen av inkomstökningen i år till att förbättra sparandet. Återbetalningen av det tillfälliga sparandet med 5,6 miljarder kr. håller uppe konsumtionen under årets första kvartal, men tillväxten bedöms därefter mattas av. Relativpriserna ändrades vid årets början till följd av den partiella mervärdeskattesänkningen och förväntas leda till en viss förändring i konsumtionssammansättningen. Den nu föreslagna generella sänkningen av mervärdeskatten väntas medföra att en del inköp av kapitalvaror senareläggs till nästa år. Sammantaget beräknas den privata konsumtionen öka med 0,5% i år.

Ett svagt arbetsmarknadsläge, hög realränta, sänkt kapitalskatt och ett fortsatt behov av konsolidering håller tillbaka hushållens vilja att öka konsumtionen på bekostnad av sparandet 1993. Under 1980-talets början drog hushållen ned sparandet när inkomsterna föll för att på så sätt upprätthålla sin konsumtionsstandard. Sparincitamenten förväntas nu vara så starka att den beräknade nedgången av disponibelinkomsten också resulterar i en minskning av konsumtionen, med 0,5%, vilket innebär en marginell försämring av sparandet.

9 Investeringar

Investeringarna kulminerade under senare delen av 1989 efter den starka expansionen under andra hälften av 1980-talet. Under 1990 vände utvecklingen och investeringarna minskade med knappt 1%, efter att ha stigit med närmare 30% sedan 1985. Under 1991 accelererade nedgången och blev hela 7,3%. Orsaken var avtagande ekonomisk aktivitet, sjunkande kapacitetsutnyttjande, högre ränteläge samt en stramare kreditgivning i takt med de allt större kreditförlusterna inom bank- och finanssektorn.

Nedgången 1991 var koncentrerad till näringslivet. Bostadsinvesteringarna hölls uppe av den starka igångsättningen av nyproduktion under 1990 samtidigt som det skedde en vändning uppåt i ombyggnadsinvesteringarna. En mycket stark investeringsexpansion noterades inom kommunerna. Det är dock troligen en förskjutning från 1990 p.g.a. att mervärdeskatten blev avdragsgill 1991.

Under prognosperioden förutses en fortsatt tillbakagång. Desinflationsprocessen dämpar investeringsaktiviteten genom bl.a. högre avkastningskrav på fastigheter till följd av stigande realränta och fallande fastighetspriser. Nedgången i de totala investeringarna beräknas till 9% resp. 1,5% 1992 och 1993. Näringslivets neddragande verkan avtar medan fallet i bostadsinvesteringarna istället blir allt starkare.

Tabell 9:1 Bruttoinvesteringar efter näringsgren

	Miljarder kr. 1991 Löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1990	1991	1992	1993
Näringsliv	148,1	-1,7	-14,5	-10,8	4,2
Offentliga myndigheter	33,5	-3,2	11,8	6,4	3,0
Bostäder	88,7	3,0	4,1	-13,6	-19,4
Totalt	**270,3**	**-0,9**	**-7,3**	**-9,0**	**-1,5**
därav maskiner	103,3	-2,0	-12,3	-10,7	4,7

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

År 1992 bromsas nedgången inom näringslivet upp något. Fallet i industriinvesteringarna avtar samtidigt som affärsverkens investeringar stiger bl.a. till följd av infrastruktursatsningarna. Dessa bidrar också till uppgången av de statliga investeringarna. Trots markant stigande ombyggnadsvolym faller de totala bostadsinvesteringarna genom nedgången i nybyggandet.

År 1993 drar nyproduktionen av bostäder ned den totala investeringsutvecklingen. En motverkande faktor är näringslivets investeringar. Orsaken är industriinvesteringarnas expansion, en vändning uppåt i övrigt näringsliv samt en fortsatt ökning inom statliga affärsverk.

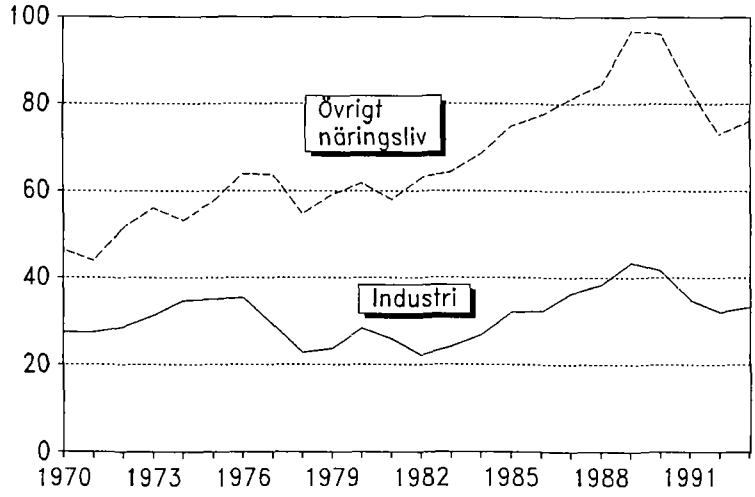
Trots en tillväxt inom anläggnings- och ombyggnadssektorerna under prognosperioden faller de totala byggnadsinvesteringana med ca 7,5% i år och över 6,5% 1993. Inräknas också reparationsverksamheten, som

expanderar bl.a. till följd av de nu föreslagna satsningarna på underhåll av vägar, mildras nedgången till 4% per år.

9.1 Näringslivets investeringar

Efter att ha stigit oavbrutet sedan 1982 vände utvecklingen av näringslivets investeringar under 1990 då volymen reducerades med över 1,5%. Under 1991 skedde sedan ett markant fall med 14,5%. Nedgången berörde samtliga branscher. Minskningar med över 20% noterades inom finans- och fastighetsförvaltning samt byggnadsindustri. Också inom varuhandel m.m. samt industri föll investeringarna med mer än 15%.

Diagram 9:1 Näringslivets investeringar
Miljarder kr., 1985 års priser



Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Inom *industrin* noterades en investeringsminskning 1990 för första gången sedan 1982. År 1991 föll volymen med hela 16,4%. Dålig lönsamhet, lägre kapacitetsutnyttjande och produktion, räntehöjningar samt en kontinuerligt försämrad konkurrenskraft sedan mitten av 1980-talet medverkade till ett betydligt mer dämpat investeringsklimat. Före hösten 1990 inverkade sannolikt också osäkerheten om Sveriges framtida relationer till EG. Innan 1991 torde också osäkerheterna om industrins energiförsörjning ha haft betydelse. Basindustrin svarade för den starkaste nedgången 1991. Även inom transportmedelsindustrin var fallet stort. Inom kemisk- och livsmedelsindustri noterades däremot svaga ökningstal. År 1992 beräknas nedgången inom industrin dämpas till 8%. Fallet inom basindustrin fortsätter, dock i något avtagande takt. Nedgången inom verkstadsindustrin bromsas genom att maskin- och transportmedelsindustrin planerar för något ökande investeringar. Trots fall tre år i rad, med en sammanlagd minskning med en tredjedel av volymen, överstiger nivån på de totala industriinvesteringarna med god marginal den nivå som rådde under föregående lågkonjunktur. Nivån är ungefär densamma som

under 1986. Under 1980-talet har utvecklingen enligt produktivitetsdelegationen gått mot allt fler sysselsatta i förhållande till investeringsvolymen. Efter devalveringarna i början av 1980-talet var inte trycket på att effektivisera verksamheten genom ökade kapitalinvesteringar tillräckligt starkt. Med tanke på bl.a. det låga kapacitetsutnyttjandet förutses investeringarna stiga relativt blygsamt 1993, med 4%, då industriproduktionen åter beräknas öka och vinsterna stiger. Den föreslagna sänkningen av energiskatten medverkar här i positiv riktning.

Tabell 9:2 Bruttoinvesteringar i näringslivet

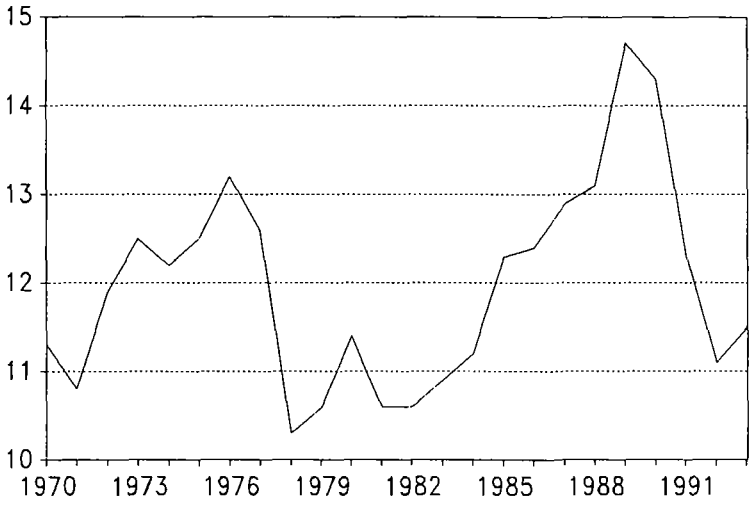
	Miljarder kr. 1991 Löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1990	1991	1992	1993
Industri	43,2	-4,0	-16,4	-8,0	4,0
Basindustri	8,3	-7,5	-36,5	-23,0	5,0
Verkstadsindustri	17,6	-2,1	-14,4	-7,0	5,5
Övrig industri	17,3	-3,5	-4,4	-1,9	2,1
Statliga affärsverk	19,7	5,9	-1,7	7,1	8,1
Övrigt näringsliv	85,2	-2,0	-16,3	-17,0	3,0
Totalt	**148,1**	**-1,7**	**-14,5**	**-10,8**	**4,2**
därav byggnader	53,8	-1,0	-12,5	-7,9	2,0
maskiner	94,3	-1,8	-15,4	-12,4	5,2

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Investeringar i *övrigt näringsliv* (exkl. affärsverken) föll i samma omfattning som i industrin, dvs. med drygt 16% 1991. Vanligtvis är utvecklingen av investeringarna jämnare inom övrigt näringsliv än inom industrin till följd av att att denna sektor i mindre utsträckning är utsatt för utländsk konkurrens. Fastighetskrisens inverkan gör dock att investeringsfallet beräknas bli mycket stort också 1992. Det strama kreditläget och högre realräntor, vilket höjer avkastningskraven på fastigheter, medverkar starkt till denna utveckling. Till detta kommer att nedgången i ekonomin dämpat efterfrågan på lokaler och att utbudet är stort efter byggboomen i slutet på 1980-talet. De områden som utvecklas gynnsamt relativt sett är de som är minst konjunkturkänsliga, t.ex. varuhandel.

Näringslivets totala investeringar (inkl. statliga affärsverk) beräknas sammanfattningsvis fortsätta att falla 1992, med ca 11%. Därefter förutses en svag uppgång, med 4%, till följd av en återhämtning av industriinvesteringarna och en vändning uppåt också inom övrigt näringsliv. Till det senare bidrar de nu föreslagna åtgärderna som sänkt moms och borttagande av fastighetsskatten. Näringslivets investeringar, sett som andel av BNP, förutses därmed uppgå till drygt 11%. Nivån kommer då att vara ungefär densamma som den som rådde innan den starka uppgången under andra hälften av 1980-talet.

Diagram 9:2 Näringslivets investeringar
Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

9.2 Offentliga investeringar

År 1991 svarade de kommunala investeringarna för uppgången av de offentliga investeringarna. Den markanta ökningen inom kommunerna var troligen en följd av att investeringarna förskjöts från 1990 till 1991 p.g.a. att mervärdesskatten blev avdragsgill 1991.

Under prognosperioden förutses istället de statliga myndigheterna och affärsverken svara för en fortsatt expansion av de offentliga investeringarna. Summan av de tidigareläggningar av infrastruktursatsningar som beslutades under 1991 och hittills i år innebär ökade investeringar inom främst banverket och vägverket.

Tabell 9:3 Offentliga investeringar

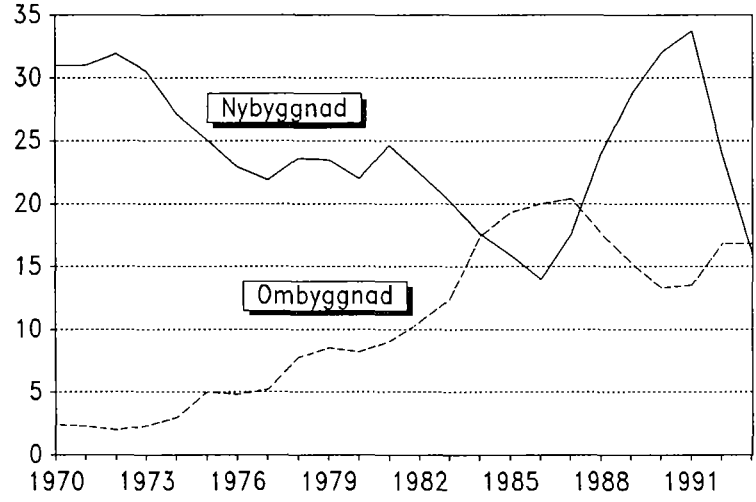
	Miljarder kr. 1991 Löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1990	1991	1992	1993
Statliga myndigheter	9,8	9,9	-0,1	19,0	9,0
Statliga affärsverk	19,7	5,9	-1,7	7,1	8,1
Staten	**29,4**	**7,2**	**-1,2**	**11,0**	**8,4**
Kommunala myndigheter	23,8	-8,7	17,9	1,0	0,0
Kommunala affärsverk	4,2	-6,3	-8,2	9,0	0,1
Kommunerna	**27,9**	**-8,3**	**13,4**	**2,1**	**0,0**
Totalt	**57,3**	**-0,2**	**5,1**	**6,8**	**4,6**

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

9.3 Bostadsinvesteringar

Nybyggandet av bostäder har legat på en mycket hög nivå de senaste åren. Inte sedan det s.k. miljonprogammets dagar har volymen varit av samma omfattning. Mellan 1986 och 1990 mer än fördubblades nybyggandet. Ombyggnaderna av bostäder minskades under samma period till följd av de restriktioner som infördes för att dämpa överhettningen. Den höga igångsättningen av nya lägenheter 1990 resulterade i ökad investeringsvolym även 1991, med ca 4%. Dessutom steg ombyggnaderna av bostäder till följd av att regeringen i stor utsträckning använde sig av möjligheten att av arbetsmarknadsskäl medge lägre garanterade räntor, dvs. ett högre räntebidrag, för enskilda projekt.

Diagram 9:3 Bostadsinvesteringar
Miljarder kr., 1985 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Nybyggandet av bostäder uppnådde en mycket hög nivå 1990 då närmare 70 000 lägenheter påbörjades. Uppgången var särskilt stark under andra halvåret. Bostadsproduktionen hindrades då inte längre av brist på arbetskraft i och med den nedgång som skedde inom övriga sektorer. Under 1991 började påbörjandet av antalet lägenheter falla. I genomsnitt under året minskade antalet med 18%, eller med 12 000 till 57 000 lägenheter, varav större delen av nedgången ligger på andra halvåret. Tecken på sjunkande bostadsefterfrågan noterades hösten 1991. I september uppgick antalet outhyrda lägenheter i allmännyttiga bostadsföretag till 11 000 lägenheter jämfört med 4 000 året innan. I förhållande till antalet lägenheter i beståndet var andelen outhyrda lägenheter högre i de senare årgångarna. Antalsmässigt dominerade dock årgångarna 1940-1975. Låg efterfrågan på bostäder noterades framförallt utanför storstadsområdena. Kommuner med mindre än 70 000 invånare redovisade den största andelen lediga lägenheter.

Ett fortsatt fall i nybyggandet förutses under prognosperioden. Nedgången är en följd av såväl strukturella faktorer, som av det svaga konjunkturläget. De höga nivåerna på byggandet mot slutet av 1980-talet var en effekt av överhettningen i den totala ekonomin samtidigt som det var en politisk prioritering att gynna nyproduktionen av bostäder. Höjda relativpriser på byggande och boende verkar fortsatt dämpande på efterfrågan de kommande åren. Det beror bl.a. på breddningen av mervärdeskatten, minskade subventioner, minskningen av ränteavdragens värde samt borttagandet av investeringsbidraget. Detta tvingar fram ett mer effektivt användande av beståndet och därmed en minskad efterfrågan på nyinvesteringar. I kontraktiv riktning verkar också det stramare kreditläget och den fallande sysselsättningen. Investeringsvolymen för nybyggandet av bostäder beräknas sjunka med runt 30% per år 1992 och 1993. Antalet påbörjade lägenheter beräknas falla till närmare 40 000 1992. Det är samma antal som 1987. Nedgången väntas sedan fortsätta till ca 25 000 lägenheter 1993. Det är en något lägre nivå än bottennivån i mitten av 1980-talet.

Tabell 9:4 Bostadsinvesteringar

	Miljarder kr. 1991 Löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1990	1991	1992	1993
Nybyggnad	66,3	11,6	5,2	-29,0	-33,0
Flerbostadshus	37,9	16,9	9,4	-21,0	-32,0
Småhus	28,5	5,7	0,0	-39,8	-34,8
Ombyggnad	22,4	-13,0	1,6	25,0	0,0
Flerbostadshus	15,8	-13,8	-11,9	38,2	0,3
Småhus	6,5	-9,5	62,0	-7,3	-1,1
Totalt	**88,7**	**3,0**	**4,1**	**-13,6**	**-19,4**

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Ombyggnadsinvesteringarna inom bostadsbyggandet steg starkt under första hälften av 1980-talet till följd av subventionerna inom ROT-sektorn (reparation, om- och tillbyggnad) och uppnådde därmed en historiskt mycket hög nivå. För att motverka den tilltagande överhettningen på byggmarknaden infördes regleringar mot ombyggnadsverksamheten. Mellan 1987 och 1990 föll också volymen med hela 35%. Under 1991 inträffade emellertid ånyo en uppgång. Låneansökningarna steg mot slutet av året till följd av att den garanterade räntan för enskilda projekt sänktes av arbetsmarknadsskäl, till 3,4% mot tidigare 5,25%. Strax innan årsskiftet skedde en mycket stark uppgång av ansökningar till följd av att mindre förmånliga regler infördes 1 januari 1992. De nya reglerna innebar att den lägre räntenivån på 3,4% permanentades, samtidigt tillkom dock en inskränkning av vad som berättigade till räntesubventioner. Detta bidrar starkt till den expansion på 25% i investeringsvolym som förutses 1992. Denna uppgång är dock en försiktig tolkning av utvecklingen enligt ansökningarna. Det finns sannolikt en

större del projekt som inte kommer igång jämfört med vad som är historiskt brukligt, beroende bl.a. på att byggherrarna inte hunnit lika långt i planeringen som vanligt till följd av brådskan att skicka in ansökningarna. Dessutom finns inte någon tidsgräns för när projekten måste sättas igång.

Sammanfattningsvis faller de totala bostadsinvesteringarna med närmare ca 13,5% i år. År 1993 sker en ytterligare nedgång med över 19%. Bakom minskningen döljer det sig en omfördelning från ny- till ombyggnad av bostäder. Själva anpassningen inom stocken till förändrade relativpriser innebär att det uppstår ett behov av ombyggnader i beståndet.

Samtidigt som avvecklingen av subventionerna gradvis gör både byggande och boende dyrare så finns faktorer som verkar i motsatt riktning. En närmare koppling mellan produktionskostnader och kundens egen betalningsförmåga verkar nedpressande på priserna. Eftersom subventionerna sannolikt skapat ett rationaliseringsutrymme inom branschen bör en dämpning av kostnadsutvecklingen också vara möjlig. Kostnaderna för nyproduktion kan då stiga långsammare än KPI, i motsats till vad som varit fallet under 1980-talet. Under 1991 har priserna också utvecklats i en sådan riktning.

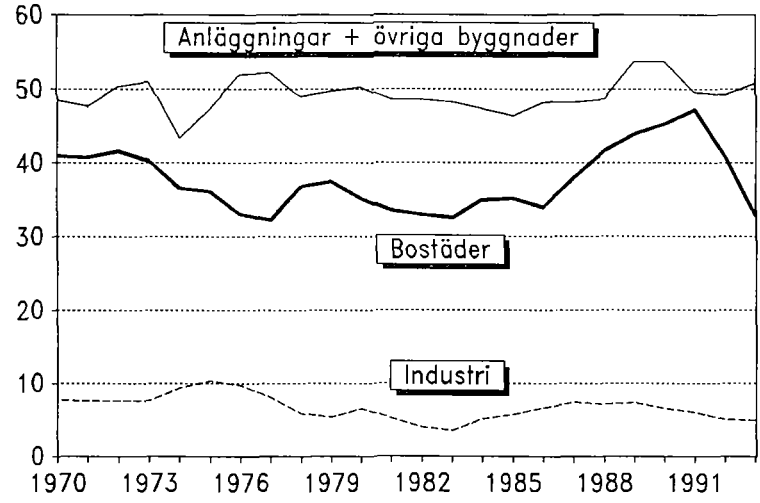
9.4 Byggnadsverksamhet

Byggnadsinvesteringarna sjönk trendmässigt under 1970-talet och inledningen av 1980-talet. Fallet orsakades dels av kontinuerligt avtagande nyproduktion av bostäder efter den topp som nåddes runt 1970 till följd av det s.k. miljonprogrammet. Även industriinvesteringarna sjönk markant under perioden. En vändning i utvecklingen av de totala byggnadsinvesteringarna skedde i mitten av 1980-talet då en stark expansion inleddes. Uppgången började 1986. Byggnadsinvesteringarna i näringslivet började då stiga samtidigt som efterfrågan på bostäder ökade. Stigande fastighetspriser och låga realräntor ledde till spekulationer och överefterfrågan inom denna sektor. Den omfattande kreditexpansionen underblåste prisökningarna. I takt med en alltmer besvärande överhettning tillgreps successivt mer omfattande regleringar för att dämpa byggandet. Avsikten var dels att dämpa det allmänna efterfrågetrycket inom byggsektorn, dels att skapa utrymme för nyproduktion av bostäder. Förutom begränsningarna för ombyggnader av bostäder infördes bl.a. ramar för s.k. övrigt byggande (allt byggande utom bostadsbyggande) samt den s.k. investeringsskatten. Samtliga dessa regleringar avvecklades under 1990 och 1991. Aktiviteten inom byggverksamheten började visa tecken på avmattning under 1990 och nedgången fortsatte under 1991.

Arbetslösheten inom byggnadsarbetarnas kassa steg mycket starkt under loppet av 1991 och början av 1992. I mars i år uppgick andelen till 18%. Högst arbetslöshet noterades inom den grupp där de flesta saknar yrkesutbildning där nivåer på över 30% uppnåddes. Sysselsättningen inom branchen (SNI 5) har dock inte fallit längre än till den nivå som rådde under slutet av 1988. Hittills har nedgången inom industrin varit av större omfattning än inom byggsektorn. Inom industrin har sysselsätt-

ningen fallit med ca 14%, mot 11,5% i byggnadsverksamheten. Byggsektorn ligger dock sent i konjunkturfasen och sysselsättningsneddragningarna beräknas fortsätta i snabb takt. Enligt konjunkturinstitutets byggbarometer planeras nedskärningar på personalsidan av knappt två tredjedelar av företagen under sommarhalvåret i år.

Diagram 9:4 Byggnadsinvesteringar per sektor 1970 - 1993
Miljarder kr., 1985 års priser.



Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Byggnadsinvesteringarna stagnerade 1990 med en ökning med endast 0,4% i genomsnitt. Ett fall inleddes under andra halvåret och nedgången fortsatte under 1991, med 2,5%. Det var näringslivets investeringar som svarade för hela nedgången medan myndigheternas investeringar och bostadsbyggandet fortsatte att stiga.

Tabell 9:5 Byggnadsverksamhet

	Miljarder kr. 1991 Löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1990	1991	1992	1993
Byggnadsinvesteringar	166,2	0,4	-2,5	-7,6	-6,7
därav näringslivet	53,8	-1,0	-12,5	-7,9	2,0
myndigheter	23,7	-2,5	5,8	8,7	4,1
bostäder	88,7	3,0	4,1	-13,6	-19,4
Reparationer och underhåll	68,8	1,8	0,9	4,0	2,0
Totalt	**235,0**	**0,8**	**-1,5**	**-4,1**	**-3,9**

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Under prognosperioden förutses nedgången av byggnadsinvesteringarna fortsätta, med runt 7% per år 1992 och 1993. Det är främst bostadsin-

vesteringarna som faller medan nedgången i näringslivet bromsas och vänder uppåt mot slutet av perioden. Minskningen av den totala byggverksamheten, dvs. byggnadsinvesteringar inkl. också reparationer och underhåll av byggnader och anläggningar, dämpas av en ökning av underhålls- och reparationssektorn. De nu aviserade satsningarna på vägunderhåll medverkar till denna expansion. Nedgången av den totala byggverksamheten stannar då på ca 4% per år under prognosperioden. Utvecklingen mot ett mer effektivt utnyttjande av fastighetsbeståndet torde dessutom medföra ett ökat behov av reparationsverksamhet. Sammantaget finns således några faktorer inom byggnadsverksamheten som dämpar fallet såsom anläggnings-, ombyggnads- och underhållssektorerna.

9.5 Lagerinvesteringar

Lagerminskningarna i den svenska ekonomin var under 1991 mycket stora. Totalt sett minskades lagren med närmare 21 miljarder kr. (1985 års priser). Det negativa bidraget till BNP-tillväxten blev därmed hela 2,1 procentenheter. Inte sedan 1970-talet har lagerförändringar haft en så kraftig inverkan på tillväxten i ekonomin. I detta helårsutfall har dock nationalräkenskaperna lagt in en neddragande korrektionspost på 3,5 miljarder kr., som ett led i svårigheterna med avstämningen mellan användnings- och produktionssidan av ekonomin. Denna post har i analysen betraktats som en allmän korrektion av användningssidan och inte som en reell lageravveckling. Som en konsekvens av detta har en korrektionspost av motsvarande storlek lagts in även under prognosåren.

Tabell 9:6 Lagervolymförändringar
Miljarder kr., 1985 års priser

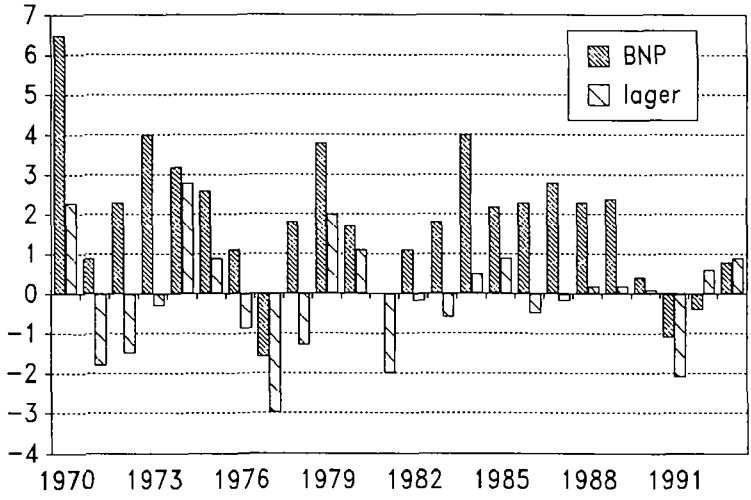
	1981-1990	1990	1991	1992	1993
Jord- och skogsbruk	0,2	0,1	-0,7	-0,2	0,0
Industri	-31,1	1,1	-11,0	-7,5	-2,5
El- och vattenverk	-4,5	0,1	-0,6	-0,1	0,0
Partihandel	-20,4	-3,0	-4,1	-2,5	-0,4
Detaljhandel	1,0	0,6	-1,1	-1,2	-0,8
Totalt	**-54,9**	**-1,0**	**-17,5**	**-11,8**	**-3,7**
Korrektionspost			-3,5	-3,5	-3,5
Totalt inkl. korrektionspost			**-21,0**	**-15,3**	**-7,2**
BNP-bidrag		0,2	-2,1	0,6	0,9

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Under 1980-talet skedde en strukturell utveckling mot minskande lagerkvoter. Totalt sett minskade lagren med närmare 55 miljarder kr. (1985 års priser). För industrins del innebar detta att lagerkvoten, dvs. kvoten mellan lager och produktion, i det närmaste halverades under denna period. När industrikonjunkturen vände neråt under 1989 avstannade denna utveckling. Sålunda ökade färdigvarulagren med närmare 5 miljarder kr. från 1989 t.o.m. första halvåret 1991. Denna

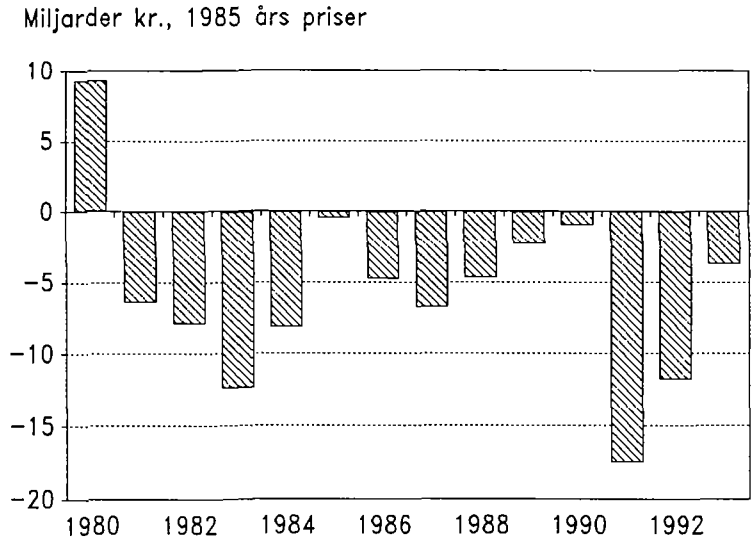
lageruppbyggnad var emellertid blygsam vid en jämförelse med motsvarande fas i tidigare konjunkturnedgångar. Produktionen anpassades snabbare till den svagare efterfrågan än vad som tidigare varit fallet.

Diagram 9:5 BNP-utveckling och lagerbidrag



Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Diagram 9:6 Lagerinvesteringar



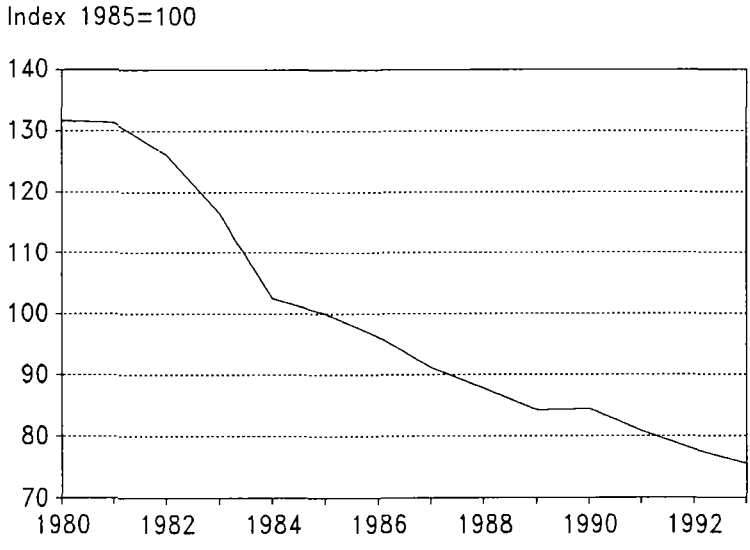
Anm.: Lagerinvesteringar exkl. SCB:s korrektionspost.
Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

De analyser av lagerutvecklingen som gjordes i den preliminära nationalbudgeten 1992 och i konjunkturinsitutets rapporter under 1991 utgick, mot bakgrund av detta, från att lagren var tämligen väl trimmade.

Potentialen för stora lagerneddragningar under perioden 1991-1993 bedömdes därför vara begränsad. Nationalräkenskapernas preliminära utfall för 1991 reser frågan huruvida denna slutsats var riktig. En möjlig tolkning av statistiken är att lagerneddragningar visserligen kom snabbare och gjordes under en mer begränsad tid, men att lageravvecklingen nu i det närmaste är avslutad. Därmed skulle lagrens positiva bidrag till tillväxten i år och nästa år kunna bli dramatiskt stort.

En annan tolkning är att desinflationsprocessen och det höga realräntelägeт driver fram en betydligt kraftigare lageravveckling än väntat. Detta kan i så fall ta sig uttryck genom olika mekanismer. En hög realränta innebär en allmän press på alla typer av kapitalkostnader. Förväntningar om framtida prisökningar är mycket låga. För en stor del av de varugrupper som finns i lager är t.o.m. risken för prissänkningar uppenbar. Ett moment av prisspekulation har i tidigare konjunkturuppgångar spelat en stor roll för lagerbeteendet. Detta har tagit sig uttryck i att man köpt in stora kvantiteter medan priserna varit låga och sedan, genom lagerhållning, väntat in prisökningar. Denna typ av spekulation torde nu inte vara aktuell utan i viss mån ha vänts till sin motsats. För lagerhållningen, speciellt i handelsledet, kan också åtstramningen på kreditmarknaden spela en roll genom kraftigt ökande svårigheter att lånefinansiera lager.

Diagram 9:7 Lagerstocken i förhållande till varuproduktionen



Anm.: Lagerstock exkl. SCB:s korrektionspost enligt ovan.
Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Prognosen för 1992 och 1993 innebär i hög grad en avvägning mellan dessa båda synsätt. Tämligen kraftiga lageravvecklingar förutses för innevarande år men trots detta ger lagren ett betydande positivt bidrag till BNP-tillväxten. Industrins avveckling av färdigvarulagren, som inleddes

andra halvåret 1991, väntas fortsätta i tilltagande takt. De kraftiga minskningarna av lagren i handelsledet innebar länge att industrin hade stora problem att avveckla sina färdigvarulager. Även lagren av insatsvaror och varor i arbete fortsätter att minska något, främst till följd av att industriproduktionen som årsmedeltal sjunker 1992. Även handelslagren väntas i år fortsätta att avta, dock i långsammare takt än 1991. Totalt sett väntas lagerminskningar uppgå till 12 miljarder kr. i 1985 års priser (exkluderat för NR:s korrektionspost enligt ovan). Trots denna kraftiga neddragning ger lagerposten alltså ett positivt bidrag till BNP-tillväxten på 0,6 procentenheter.

1993 väntas lagerneddragningarna bli betydligt mindre omfattande. En viss justering nedåt av industrins färdigvarulager återstår även detta år, medan lagren av insatsvaror och varor i arbete väntas vara oförändrade. Detta innebär dock fortsatt fallande lagerkvoter eftersom industriproduktionen 1993 ökar för första gången sedan 1989. Bidraget till BNP-tillväxten blir detta år 0,9 procentenheter då lageravvecklingen stannar vid ca 4 miljarder kr. (7 om man inkluderar korrektionsposten).

Det är viktigt att notera att de bidrag till tillväxten som diskuteras gäller bruttosiffror, dvs. utan hänsyn taget till importinnehållet i lagerförändringarna. Den direkta påverkan på produktionen av en lagerförändring är alltså inte lika stor som bidragstalen indikerar. Sambandet mellan lagerrörelserna och importens utveckling är egentligen mycket starkt. Det kraftiga importraset 1991 berodde således i hög utsträckning på motsvarande lageravveckling. För 1992 och 1993 påverkas tillväxttalen för importen på omvänt sätt uppåt av de positiva lageromslagen.

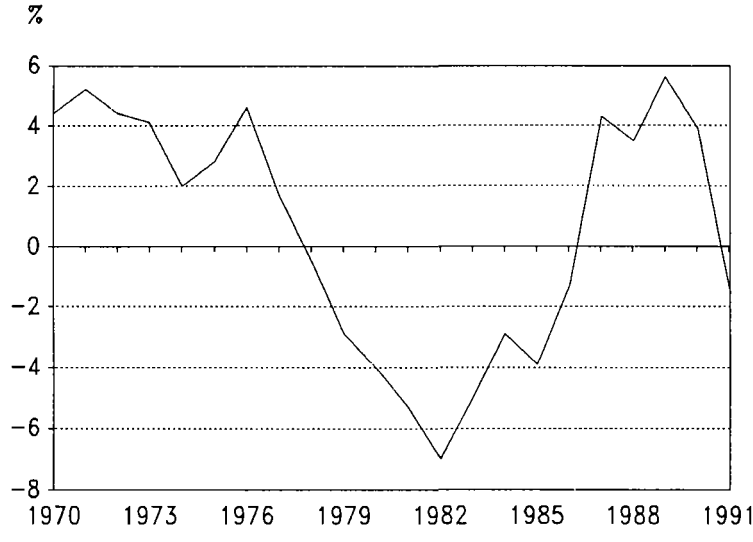
10 Offentlig sektor

Den offentliga sektorns finansiella sparande visade 1991 ett underskott motsvarande 1,5% av BNP, efter fyra år av överskott. Jämfört med 1990 försämrades sparandet med 74 miljarder kr. Nedgången i sparandet fortsätter 1992 och 1993, men i lägre takt. Det är statens finanser som försämras medan kommunernas ekonomi förbättras. Kalkyler av konjunkturnedgångens effekter på statens finanser visar att även rensat för effekterna av tillbakagången i ekonomin föll sparandet 1991. Hälften av försämringen kan förklaras av den vikande konjunkturen och hälften av effekterna av regelsystem och annan finanspolitik. Nedgången för statens sparande motsvaras av en förbättring för hushåll och kommuner. Bakom den fortsatta försämringen av statens finanser ligger i huvudsak den svaga ekonomiska utvecklingen och 1992 även nedväxlingen av inflationstakten.

10.1 Konsoliderad offentlig sektor

Under första hälften av 1970-talet hade den offentlig sektorn ett finansiellt sparandeöverskott motsvarande 3-5% av BNP. Den svaga ekonomiska utvecklingen i slutet av decenniet och under de första åren av 1980-talet medförde en kraftig försämring av den offentliga sektorns finanser. Det finansiella sparandet sjönk till motsvarande ca minus 7% av BNP 1982. Sparandet förbättrades sedan under den långa högkonjunkturen och 1990 visade den offentliga sektorns finansiella sparande ett överskott motsvarande ca 4% av BNP, se diagram 10:1.

Diagram 10:1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 1970-1991
Andel av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Bakom förstärkningen av den offentliga sektorns finanser låg, förutom den goda konjunkturen, de mot slutet av 1980-talet tilltagande löne- och prisökningarna. Detta tillsammans med de icke inflationsskyddade skatteskalorna bidrog till att driva upp skattekvoten (skatterna och socialavgifternas andel av BNP). Sammantaget steg skattekvoten från 50% 1985 till drygt 56% 1990.

Tillbakagången i ekonomin i kombination med skattereformen medförde att skattekvoten sjönk 1991 med nära 3,5 procentenheter till ca 53%. För 1992 och 1993 beräknas skattekvoten gå ned till ca 51,5%, se tabell 10:1.

Skattekvoten beror dels på hur skatteunderlagen utvecklas i förhållande till BNP, dels på förändringar i skatteuttagen. Även betalningsrutiner och redovisningsprinciper påverkar skattekvoten. Mervärdeskatten på den kommunala sektorns inköp av varor och tjänster lyfts av fr.o.m. 1 januari och på den statliga sektorns inköp fr.o.m. 1 juli 1991. Dessa avlyft bidrar till en minskning av skattekvoten med ca 1/2 procentenhet 1991 och ytterligare ca 1/4 procentenhet 1992, efter beaktande av att även nominella BNP reduceras till följd av avlyften.

Tabell 10:1 Skattekvoten
Procentandel av BNP

	1990	1991	1992	1993
Direkta skatter	23,7	20,0	20,6	21,5
Hushåll	21,7	19,1	18,9	19,3
Företag	2,1	0,9	1,6	2,2
Indirekta skatter exkl. arbetsgivaravg.	15,1	15,8	15,0	13,6
Mervärdeskatt	8,3	8,9	8,5	7,4
Övrigt	6,8	6,9	6,5	6,2
Arbetsgivaravgifter	17,3	17,1	16,0	16,4
Socialförsäkringsavgifter	14,7	15,1	14,2	14,6
Övriga arbetsgivaravgifter	2,6	2,0	1,8	1,7
Skatter och avgifter	**56,2**	**52,9**	**51,6**	**51,5**

Källor: Konjunkturinstitutet, riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

En del större skatteändringar har genomförts 1992 och föreslås för 1993:

- Skatten på vissa kapitalinkomster har sänkts i år och den generella skattesatsen på kapitalinkomster sänks 1993 till 25%.
- Skattereduktionen för fackföreningsavgifter har slopats fr.o.m. 1992.
- Schablonavdraget under inkomst av tjänst föreslås nu avskaffas fr.o.m. 1993 och endast resekostnader över 4 000 kr. och övriga utgifter över 1 000 kr. blir avdragsgilla.
- Mervärdeskattesatsen på livsmedel, inrikes resor samt på restaurang och hotell sänktes 1 januari 1992 från 25% till 18%. Nu föreslås att den generella skattesatsen sänks från 25% till 22% fr.o.m. den 1 januari 1993. Mervärdeskatteintäkterna som andel av BNP skulle

därmed vara tillbaks på nivån före 1990, då det första steget i skattereformen genomfördes.

- Uttaget av arbetsgivaravgifter sänktes 1 januari 1992 med ca 2,5 procentenheter, som andel av avgiftsunderlaget. Därav är 2,3 procentenheter en kompensation för arbetsgivarnas kostnad för den i år införda arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen. För 1993 har aviserats om införande av karensdagar vid sjukdom. För att arbetsgivarens besparingar till följd av detta skall tillfalla staten har i föreliggande beräkningar uttaget av arbetsgivaravgifter räknats upp med ca 1 procentenhet.
- Punktskatterna på en rad olika varor slopas fr.o.m. 1993.
- Den förändring av energibeskattningen som nu föreslås fr.o.m. 1993 medför att skatten på energianvändningen inom industrin sänks medan övriga sektorer får höjd skatt. Omläggningen beräknas vara i stort sett neutral för de totala skatteinkomsterna.
- Fastighetsskatten för s.k. kommersiella lokaler föreslås slopas fr.o.m. 1993.
- Förslag om ökad preliminärbeskattning av biinkomster samt omläggning av uppbörden av preliminär B-skatt för hushåll och företag snabbar upp skatteinbetalningarna fr.o.m. 1993. När regelförändringarna genomförs erhålls en engångseffekt, som för 1993 beräknas öka skatteinkomsterna med ca 10 miljarder kr.

De offentliga utgifterna steg realt med drygt 3,5% 1991. Som andel av BNP var utgifterna 1991 ca 64%. Transfereringarna till hushåll ökade i samband med skattereformen men också genom det försvagade läget på arbetsmarknaden. Även transfereringarna till näringlivet ökade kraftigt förra året, vilket avspeglar ökade räntesubventioner till bostäder, investeringsbidrag till bostadsbyggande och omställningsstöd till jordbruket, se tabell 10:2.

Tabell 10:2 Real förändring av den offentliga sektorns inkomster och utgifter

	Miljarder kr. 1991	Procentuell förändring 1985 års priser		
		1991	1992	1993
Inkomster	**897,1**	**-7,4**	**-1,8**	**-0,5**
Utgifter	**918,3**	**3,7**	**1,9**	**0,4**
Transfereringar till hushåll	319,1	5,2	2,9	3,4
därav pensioner	173,4	3,0	4,8	1,9
sjukförsäkring m.m.	61,0	-7,6	-24,8	-1,8
arbetslöshetsbidrag m.m.	21,8	78,3	62,0	19,4
övrigt	62,9	11,0	4,1	2,5
Övriga transfereringar (subv.)	94,9	6,5	2,7	-6,0
Räntor	85,9	4,2	3,3	-0,4
Konsumtion	382,0	1,0	0,1	-0,8
Investeringar	36,4	11,8	6,4	3,0

Anm.: Inkomsterna och transfereringarna är deflaterade med konsumentprisindex.
Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

För 1992 och 1993 dämpas ökningen i transfereringarna.Den i år införda arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen minskar de offentliga utgifterna (och inkomsterna) 1992 med ca 10 miljarder kr. Investeringsbidraget till bostadsbyggandet sänktes i november 1991 från 9,3% till 3,1% av byggnadskostnaderna och slopas helt 1993. Tidseftersläpning och övergångsregler gör att besparingseffekten begränsas under prognosperioden. Subventioneringen av läkemedel och tandvård minskas från 1 juli i år. Räntebidragen till bostäder reduceras. Besparingar och nedskärningar inom den statliga och kommunala verksamheten drar ned den offentliga konsumtionen. Det motverkas dock i viss utsträckning av att en del av kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken registreras som offentlig konsumtion. Ersättning till arbetslösa och satsningar på infrastrukturinvesteringar bidrar också till att de totala utgifterna beräknas öka realt med nära 2% i år och med knappt 0,5% nästa år.

År 1991 försämrades den offentliga sektorns finansiella sparande med 74 miljarder kr. och visade ett underskott på ca 21 miljarder kr. Den återhållsamma utvecklingen av de offentliga utgifterna räcker inte till att förhindra en fortsatt nedgång av det finansiella sparandet de närmaste två åren. Inkomsterna ökar nämligen mycket svagt och realt sett (i förhållande till konsumentprisindex) är det en minskning på ca 2,5% under prognosperioden. Underskottet i det finansiella sparandet beräknas till ca 57 miljarder kr. i år och till ca 73 miljarder kr. 1993. Underskottet motsvarar då nära 5% av BNP , se tabell 10:3.

Tabell 10:3 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter
Löpande priser

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
Inkomster	**885,5**	**897,1**	**903,3**	**918,7**	**10,1**	**1,3**	**0,7**	**1,7**
Skatter	559,8	541,6	540,5	547,3	8,1	-3,3	-0,2	1,3
Socialförsäkringsavgifter	198,7	216,3	205,6	217,5	12,9	8,8	-4,9	5,8
Övriga inkomster	126,9	139,2	157,2	153,8	14,6	9,7	12,9	-2,1
Utgifter	**832,6**	**918,3**	**960,0**	**992,0**	**13,2**	**10,3**	**4,5**	**3,3**
Transfereringar till hushåll	277,1	319,1	336,6	355,6	10,8	15,1	5,5	5,6
Övriga transfereringar	81,4	94,9	97,9	92,8	13,6	16,6	5,2	-4,0
Ränteutgifter	75,3	85,9	91,0	92,6	13,8	14,1	5,9	1,8
Konsumtion	366,5	382,0	393,0	404,4	15,5	4,2	2,9	2,9
Investeringar[1]	32,3	36,4	39,4	43,4	6,6	12,8	8,4	10,1
Finansiellt sparande	**52,9**	**-21,2**	**-56,7**	**-73,3**				
Procent av BNP								
Skatter och avgifter	56,2	52,9	51,6	51,5				
Utgifter	61,7	64,2	66,4	66,8				
Finansiellt sparande	3,9	-1,5	-3,9	-4,9				

[1] I investeringar ingår investeringar i personalbostäder, lagerinvesteringar samt nettot av köp och försäljning av fastigheter och mark.
Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket och finansdepartementet.

10.2 Statens inkl. socialförsäkringssektorns finanser

Staten inkl. socialförsäkringarna omfattar, förutom den statliga sektorn, även allmänna sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen samt allmänna tillägspensioneringen (AP-fonden). Sektorn är en konsolidering av nationalräkenskapssektorerna staten och socialförsäkringssektorn, där transaktionerna mellan sektorerna eliminerats.

Bakom försämringen av den offentliga sektorns finanser 1991 ligger en ännu kraftigare nedgång för statens finansiella sparande. Det minskade med nästan 78 miljarder kr. och gick därmed från ett överskott på ca 15 miljarder kr. 1990 till ett underskott på ca 63 miljarder kr. 1991. Statens finansiella sparande fortsätter att sjunka de närmaste två åren, men i lägre takt än 1991. För 1993 beräknas underskottet i statens finansiella sparande till ca 119 miljarder kr.

AP-fondens överskott beräknas krympa från ca 43,5 miljarder kr. 1991 till 34,5 miljarder kr. 1993, se tabell 10:4.

Tabell 10:4 Statens och socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter
Löpande priser. Exkl. statliga affärsverk och aktiebolag

	Miljarder kr.				Procentuell förändring		
	1990	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Inkomster	**649,5**	**629,1**	**593,9**	**602,7**	**-3,1**	**-5,6**	**1,5**
Skatter exkl. arbetsgivaravgifter	319,7	280,2	244,2	251,9	-12,3	-12,8	3,1
Arbetsgivaravgifter	234,0	245,1	231,7	243,4	4,8	-5,5	5,0
Övriga inkomster	95,9	103,7	117,9	107,4	8,1	13,7	-9,0
Utgifter	**588,2**	**648,5**	**666,6**	**687,3**	**10,2**	**2,8**	**3,1**
Transfereringar till hushåll	251,6	288,2	303,6	323,0	14,5	5,3	6,4
Bidrag till kommuner[1]	82,1	80,9	72,1	68,3	-1,4	-10,8	-5,4
Övriga transfereringar	67,6	79,8	84,5	80,2	18,0	5,9	-5,1
Ränteutgifter	68,2	76,5	81,4	84,7	12,2	6,4	4,1
Konsumtion	104,9	109,1	109,5	113,3	4,0	0,4	3,4
Investeringar	13,8	14,0	15,5	17,8	1,5	10,7	14,7
Finansiellt sparande	**61,3**	**-19,4**	**-72,7**	**-84,6**			
därav							
staten	14,9	-62,8	-109,9	-119,1			
AP-fonden	46,4	43,4	37,1	34,5			

[1] I bidrag till kommuner är avräkningsskatten bortdragen.
Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket och finansdepartementet.

Det statliga sparandet (liksom budgetsaldot) måste bedömas mot bakgrund av det totala sparandet och kapacitetsutnytttjandet i ekonomin. Under andra hälften av 1980-talet förbättrades statens finanser starkt medan inflationen tilltog och bytesbalansen försämrades. Åren 1987 - 1990 hade staten ett positivt finansiellt sparande medan hushållens och kommunernas sparande var negativt. År 1991 minskade underskottet i bytesbalansen till motsvarande ca 1% av BNP. Löneökningstakten halverades och den underliggande inflationen (nettoprisindex) sjönk. Hushållssparandet blev positivt och kommunernas finansiella sparandet var i stort sett i balans.

Arbetslösheten ökade snabbt under loppet av 1991. Den genomsnittliga arbetslösheten var dock inte större än 2,7%, vilket talar för att arbetsmarknaden var i bättre balans 1991 än under den tidigare överhettningen. BNP minskade dock med drygt 1% mellan 1990 och 1991 och kapacitetsutnyttjandet inom industrin var det lägsta sedan 1983.

Ovanstående diskussion pekar på att ekonomin var i bättre balans 1991 än under slutet av 1980-talet och 1990. Produktionsnivån hade dock kunnat varit högre, om tillräcklig efterfrågan förelegat. Gapet mellan det faktiska och möjliga kapacitetsutnyttjandet med befintlig arbetsstyrka inom industrin var i genomsnitt 9 procentenheter 1991, vilket var en ökning med 3 procentenheter jämfört med 1990. En högre produktion hade kommit till uttryck i höjd produktivitet. Med en högre BNP-nivå 1991 hade statens finanser varit bättre, allt annat lika.

Finanspolitiken

För att studera finanspolitiken är det primärt statens och socialförsäkringssektorns finanser som är av intresse. Det är dessa sektorer som direkt kontrolleras av regering och riksdag. Till finanspolitiken räknas de medel som har en direkt effekt på statens (inkl. socialförsäkringarna) inkomster och utgifter.

Statens (inkl. socialförsäkringarna) inkomster och utgifter påverkas av regelsystemen för t.ex. skatter och pensioner, konjunkturläget och av under den aktuella perioden vidtagna politiska åtgärder. Regelsystemen och de politiska åtgärderna skulle kunna sägas utgöra finanspolitiken. För att kunna avgöra om finanspolitiken är expansiv eller kontraktiv (inriktning) måste konjunkturens inverkan på statens inkomster och utgifter isoleras. Finanspolitiken verkar genom förändringar av inkomster och utgifter. En indikator på finanspolitikens inriktning (fiscal impulse) erhålls genom att beräkna *förändringen* av det konjunkturrensade finansiella sparandet för staten (inkl. socialförsäkringarna). Nivån på sparandet har ingen betydelse i detta sammanhang.

Beräkningarna av konjunkturens inverkan på statens (inkl. socialförsäkringarna) inkomster och utgifter bygger på en metod som utarbetats inom OECD. Metoden är dock modifierad och anpassad till svenska förhållanden. Kalkylen visar hur statens (inkl. socialförsäkringarna) finansiella sparande påverkas när den reala BNP-tillväxten avviker från 2% (BNP-gapet), vilket i stort sett motsvarar trenden under 1980-talet. Vidare bygger kalkylen på att arbetslöshet och arbetsmarknadspoltiska åtgärder ligger kvar på föregående års nivå. Metoden bygger inte på något fast basår utan beräkningarna utgår från föregående års nivå på BNP, arbetslöshet, skatter och utgifter.

Det korrigerade finansiella sparandet beräknas enligt följande: Huvuddelen av skatteinkomsterna justeras proportionellt mot BNP-gapet, vilket torde vara rättvisande med det nya skattesystemet. Löneanknutna transfereringar, som sjukersättning, justeras på samma sätt. Ersättningar till arbetslösa och till personer i åtgärder räknas upp med timlöneutvecklingen från föregående års nivå. Övriga kostnader för arbetsmarknads-

politiken, dvs. utbildningskostnader, statsbidrag till beredskapsarbete m.m. antas ligga kvar på föregående års nivå. Till skillnad från OECD:s beräkningar justeras ej det finansiella sparandet för förändringar i inflationstakt och realränta.

Tabell 10:5 BNP-förändringens inverkan på staten och socialförsäkringssektorns finansiella sparande
Miljarder kronor

	1990	1991	1992	1993
Finansiellt sparande	61,3	-19,4	-72,7	-84,6
förändring		**-80,7**	**-53,3**	**-11,8**
därav				
BNP-beroende		**-40,0**	**-32,0**	**-16,9**
Inkomster		-29,4	-16,3	-10,4
Utgifter		10,6	15,8	6,5
BNP-korrigerat		**-40,8**	**-21,2**	**5,0**
därav				
kommunalskatter[1]		-13,5	-27,2	
kapitalinkomster, netto		-1,8	8,3	-12,7
övrigt		-25,5	-2,3	17,7
Andel av BNP i procent				
Finansiellt sparande	4,5	-1,4	-5,0	-5,7
förändring[2]		**-5,6**	**-3,7**	**-0,8**
därav				
BNP-beroende		**-2,8**	**-2,2**	**-1,1**
BNP-korrigerat		**-2,8**	**-1,5**	**0,3**

[1] Effekt av systemet för utbetalningar av kommunalskattemedel.
[2] Beräknat på aktuellt års BNP-nivå.
Källa: Finansdepartementet.

Beräkningarna visar att för 1991 hade skatteinkomsterna blivit ca 29 miljarder kr. större om BNP ökat med 2% i stället för att minska med 1,1%. Utgifterna för arbetsmarknadspolitiken och bidrag till arbetslösa hade blivit ca 11 miljarder kr. lägre om arbetslösheten legat kvar på 1990 års nivå. Då BNP-tillväxten även för åren 1992 och 1993 ligger under 2% och arbetslösheten stiger ger konjunkturen ett negativt bidrag till statens (inkl. socialförsäkringarna) finansiella sparande även de närmaste två åren, se tabell 10:5.

Det BNP-korrigerade finansiella sparandet (dvs. det som styrs av regelsystem och annan finanspolitik) minskar 1991 med ca 41 miljarder kr. och 1992 med ca 19 miljarder kr. År 1993 ökar det justerade sparandet med 5 miljarder kr. Denna utveckling beror till en del på politiska beslut men också på automatiken i vissa regelsystem, en automatik som på kort sikt är oberoende av den reala BNP-tillväxten.

Som tidigare nämnts beaktas ej konjunkturens inverkan på löner och priser. Nedväxlingen av löneökningstakten (till 5,5% 1991 från 10% 1989 och 1990) får, främst genom den tvååriga eftesläpningen och avräkningsförfarandet vid utbetalningarna av kommunala skattemedel, en kraftigt negativ effekt på statens sparande 1991 och 1992. Skatteutbetalningarna till kommunerna stiger kraftigt 1991 och 1992 till följd av löneökningarna två år tidigare medan de totala skatteinkomsterna ökar

svagare. Medan de totala skatteinkomsterna konjunkturjusterat stiger med drygt 3,5% 1991 och med endast 0,5% 1992 så ökar utbetalningarna av kommunalskatt (efter avdrag för avräkningskatt) med ca 10,5% 1991 och ca 12,5% 1992. Om kommunalskatteutbetalningarna ökat i samma takt som de justerade totala skatteinkomsterna samma år hade statens sparande blivit ca 14 miljarder kr. bättre 1991 och ca 27 miljarder kr. bättre 1992. Å andra sidan hade *nivån* på statens sparande 1990 varit lägre om kommunalskatteutbetalningarna följt de totala skatteinkomsterna de år då inflationen tilltog.

Pensionsutbetalningarna beror också, genom kopplingen till basbeloppet, på den historiska inflationen. I samband med skattereformens båda steg 1990 och 1991 avräknades den del av prisuppgången, som var en följd av reformen. Basbeloppet steg dock med ca 3% mer än timlönen 1991. Om basbeloppet ökat som timlönen hade pensionsutbetalningarna efter skatt blivit ca 3 miljarder kr. lägre 1991.

I det nya skattesystemet ingår en årlig justering av skatteskalan. Genom att skatteskalan räknas upp med den historiska inflationen uppkommer ett realt skattebortfall när löneökningarna och inflationen avtar. För 1992 beräknas skattebortfallet till ca 4 miljarder kr. jämfört med om skatteskalan i stället hade justerats med prisutvecklingen under 1992.

Att den fortsatt kraftiga ökningen av kommunalskatteutbetalningarna 1992 inte får större genomslag på det BNP-korrigerade finansiella sparandet beror på att det motverkas av en rad andra faktorer. Företagens skatteinbetalningar ökar relativt starkt, mest beroende på att vissa skattehöjningar i skattereformen börjar komma in till staten först i år. Inleverenser från statliga affärsverk ökar tillfälligt. En tidigare beslutad indragning från kommunerna bidrar också till att stärka statens finanser i år.

År 1993 införs ett nytt system för utbetalning av kommunalskatt samt ett nytt mer generellt statsbidragssystem till kommunerna. De totala utbetalningarna (skatter och bidrag) till kommunerna beräknas hamna på i stort sett samma nivå som 1992. Statens kapitalinkomster, netto, minskar efter den tillfälliga ökningen 1992. Tidigareläggning av uppbörden av preliminärskatt (se avsnitt 10.1) förstärker statens sparande med ca 10 miljarder kr. 1993. Detta bidrar till att sparandet (exkl. kapitalinkomster, netto) beräknas öka med ca 18 miljarder kr. efter korrigering för den svaga BNP-tillväxten.

Ovanstående diskussion, om bl.a. samspelet mellan regelsystemen för kommunalskatter, pensioner och den ekonomiska utvecklingen i stort, visar på svårigheterna att renodla konjunkturutvecklingens resp. finanspolitikens roll för de offentliga finanserna. De beräkningar som redovisas i tabell 10:5 bör därför tolkas med försiktighet.

10.3 Kommunernas finanser

Den kommunala sektorn består av kommuner och landsting samt kyrkokommuner och kommunalförbund. Nedan används ordet kommuner som en beteckning för hela sektorn. Mellan 1985 och 1991 hade sektorn ett

negativt finansiellt sparande. Det ackumulerade underskottet uppgick till 34,5 miljarder kr. Inkomsterna täckte de löpande utgifterna medan en del av investeringarna finansierades med upplåning, försäljning av tillgångar eller neddragning av rörelsekapitalet.

År 1991 förbättrades sektorns finanser även om det finansiella sparandet fortfarande var något negativt. Inkomsterna ökade starkt medan utgifterna bl.a. drogs ned av att kommunerna fr.o.m. förra året fick lyfta av mervärdesskatten på sina inköp.

Under 1992 och 1993 väntas en tillfällig men kraftig förbättring av den kommunala ekonomin. Det finansiella sparandet beräknas uppgå till 16,0 miljarder kr. i år och till 11,3 miljarder kr. år 1993, under förutsättning att verksamhetsvolymen inte ökar.

Den förbättrade finansiella situationen i år är huvudsakligen en följd av den tvååriga eftersläpningen och avräkningsförfarandet vid utbetalningen från staten av kommunalskattemedel. Skatteinkomsterna stiger kraftigt till följd av de höga löneökningarna två år tidigare. Samtidigt leder dämpningen av löneökningarna och inflationen till att de kommunala utgifterna inte växer i samma snabba takt.

Bidrag från staten och socialförsäkringssektorn stod för ca 25% av kommunernas inkomster 1991. Statsbidragen bestod av allmänna och specialdestinerade bidrag. Skatteutjämningsbidraget uppgick till 10,5 miljarder kr. netto och de specialdestinerade bidragen till 60,8 miljarder kr. 1991.

Till följd av den tillfälliga höjningen av kommunernas avgifter till staten för skatteutjämningsbidragen, minskar de allmänna statsbidragen med 3 miljarder kr. i år. De specialdestinerade bidragen ökar dock med ca 6,2 miljarder kr. Den kraftiga höjningen beror bl.a. på bidrag i samband med äldrereformen och vårdgarantin samt bidrag till upprustning av skolor, för sysselsättningsskapande åtgärder och ersättningar för mottagande av flyktingar.

För att neutralisera skattereformens effekter på den kommunala ekonomin har fr.o.m. 1991 dels bidraget till kommunerna avseende garantibeskattningen avskaffats, dels en särskild skatt införts (avräkningsskatt). Skatten baseras på kommunernas skatteunderlag och beräknas uppgå till 6,5 miljarder kr. 1991 och till 15,6 miljarder kr. 1992. I tabellen har statsbidragen minskats med dessa belopp.

Från och med 1993 införs nya regler för hur staten betalar ut de kommunala skattemedlen till kommuner och landsting. Det nya systemet utformas så att kommunens resp. landstingets skatteinkomster för ett visst budgetår betalas ut på grundval av skatteunderlaget två år tidigare uppräknat med en faktor, som motsvarar den beräknade ökningen av skatteunderlaget de två efterföljande åren. Avsikten är att harmonisera (skatte-) intäkternas ökning med tillväxttakten i utgifterna för budgetåret, genom att ta hänsyn till den aktuella nominella utvecklingen. Övergångsåret 1993 sker dock en reducering av slutavräkningen avseende 1991 med ca 60%, i syfte att uppnå ett budgetmässigt neutralt utfall av förändringarna för kalenderåret 1993.

År 1993 införs också ett nytt system för statsbidragen till kommunerna. En stor del av de specialdestinerade statsbidragen avvecklas och ersätts av ett system efter mer generella principer. Avsikten med ett nytt statsbidragssystem är att ge kommunerna ökad handlingsfrihet vad gäller verksamhetens utformning och prioritering mellan olika områden. Nivån på de allmänna statsbidragen har anpassats till ett samtidigt slopande av skatteutjämningsavgiften och avräkningsskatten. De allmänna statsbidragen till kommuner och landsting uppgår till ca 48 miljarder kr. för år 1993. Utanför de allmänna statsbidragen ligger fortfarande en post för specialdestinerade statsbidrag på drygt 12 miljarder kr. 1993, täckande bl.a. ersättningar för utförda tjänster åt staten (t.ex. flyktingmottagande) samt stimulansbidrag till investeringar m.m.

Tabell 10:6 Kommunernas inkomster och utgifter
Löpande priser. Exkl. kommunala aktiebolag och stiftelser

	Miljarder kr.				Procentuell utveckling			
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
Inkomster	**328,4**	**361,5**	**398,5**	**396,9**	**11,6**	**10,1**	**10,3**	**-0,4**
Skatter	204,9	232,5	270,1	269,5	13,1	13,5	16,2	-0,2
Bidrag från staten och socialförsäkringssektorn	82,1	80,9	72,1	68,3	9,9	-1,4	-10,8	-5,4
Övriga inkomster	41,4	48,0	56,3	59,2	7,7	16,0	17,1	5,2
Utgifter	**336,8**	**363,3**	**382,5**	**385,7**	**12,7**	**7,8**	**5,3**	**0,8**
Transfereringar till hushåll	25,5	30,9	33,0	32,5	11,0	20,9	7,0	-1,5
Övriga transfereringar	31,3	37,1	42,0	36,3	11,3	18,6	13,3	-13,5
Konsumtion	261,6	272,9	283,5	291,1	15,1	4,3	3,9	2,7
Investeringar	18,5	22,4	24,0	25,6	-9,5	21,3	6,9	7,1
Finansiellt sparande	**-8,5**	**-1,8**	**16,0**	**11,3**				

Anm.: I investeringar m.m. ingår förutom kommunala myndigheters investeringar även kommunala affärsverks investeringar, investeringar i personalbostäder samt nettot av köp och försäljning av fastigheter och mark.
Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket och finansdepartementet.

De kommunala utgifterna består till 3/4 av konsumtion. Förra året steg konsumtionen 2,3 % i volym. Konsumtionen drogs upp av att inköpen av varor och tjänster ökade relativt starkt. Sysselsättningen i kommunerna stagnerade, trots en viss uppgång av sysselsättningsskapande åtgärder i kommunal regi. År 1992 och 1993 väntas den underliggande sysselsättningen minska i kommunerna. Detta understöds av redan aviserade varsel om uppsägningar och av enkäter bland kommunerna. Kommunernas förbättrade ekonomi 1992 och 1993 väntas därför inte i sig leda till någon expansion av verksamheten. Förbättringen av kommunernas finanser är nämligen tillfällig och regeringen har deklarerat att det inte finns något samhällsekonomiskt utrymme för kommunal expansion. Den av regeringen aviserade satsningen på ungdomspraktikplatser drar också ned antalet deltagare i sysselsättningsskapande åtgärder i kommunal regi.

Mot denna bakgrund beräknas den totala konsumtionsvolymen vara i stort sett oförändrad år 1992 och minska med 0.8 % år 1993.

11 Kapitalmarknad

Kreditmarknaden kännetecknades under 1991 av stora kreditförluster samtidigt som utlåningsexpansionen dämpades betydligt.

Minskade inflationsförväntningar och ett återställt förtroende för växelkurspolitiken resulterade i lägre räntor under inledningen av 1992. Utvecklingen i Sverige skiljde sig därmed från utvecklingen i vår omvärld där räntorna, sammantaget sett, låg på en oförändrad nivå.

11.1 Internationell ränte- och valutautveckling

Under inledningen av 1992 har den internationella ränteutvecklingen varit något splittrad. Efter en längre tids nedgång vände de amerikanska räntorna svagt uppåt under det första kvartalet i år. I Japan har räntorna fallit, medan de i Västeuropa hålls uppe av den strama penningpolitiken i Tyskland.

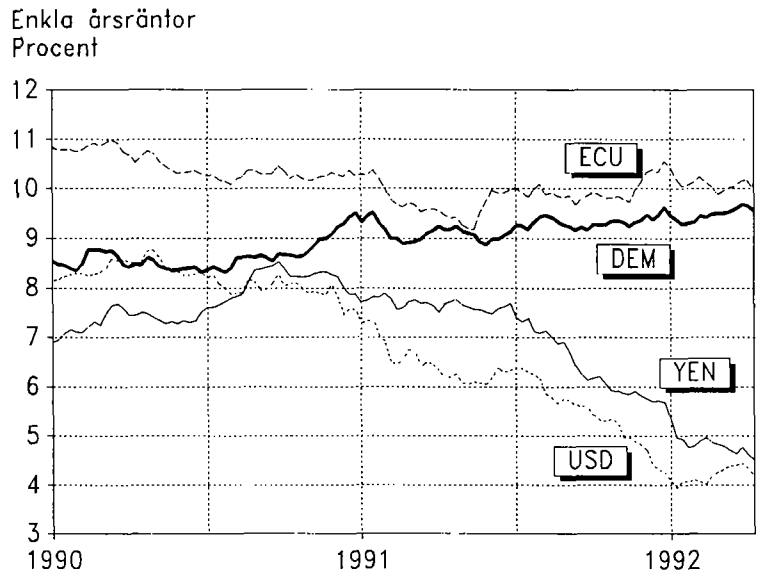
Under 1991 förde den amerikanska centralbanken, Federal Reserve, en expansiv penningpolitik och under perioden december 1990 till december 1991 sänktes diskontot vid sex tillfällen med sammanlagt 3,5 procentenheter till 3,5%. Den senaste sänkningen ägde rum i december och uppgick till en procentenhet. Den amerikanska penningpolitikens inriktning skall ses mot bakgrund av den låga tillväxten i ekonomin under 1990 och 1991. Den expansiva penningpolitiken har möjliggjorts av att inflationstakten successivt avtagit, vilket bidrog till att även obligationsräntorna föll i slutet av 1991. Trots lägre räntor har hushållen och företagen länge valt att inta en försiktig hållning till konsumtion och investeringar och istället eftersträvat att minska skuldsättningen. Stora kreditförluster för bl.a. bankerna har resulterat i höjda marginaler mellan in- och utlåningsräntorna varför låntagarna inte i full utsträckning har fått ta del av de sänkta officiella räntorna. Utmärkande för de senaste årens ränteutveckling är att medan de korta räntorna fallit med ca 3,5 procentenheter sedan slutet av 1989 så har den trettioåriga statsobligationsräntan pendlat mellan 7,5% och 9%. Detta har begränsat den förda penningpolitikens effekt på ekonomin, och är sannolikt en förklaring till att konjunkturåterhämtningen har dragit ut på tiden.

Under det första kvartalet 1992 observerades vissa tecken på en konjunkturåterhämtning. Nedgången av marknadsräntorna bröts och förbyttes i en mindre uppgång. Mot bakgrund av den långsamma återhämtningen i ekonomin valde Federal Reserve att lätta på penningpolitiken ytterligare i början av april, vilket även fick till följd att marknadsräntorna föll. Räntorna bedöms ligga kvar på en relativt låg nivå under större delen av 1992.

Den ekonomiska aktiviteten i Japan fortsatte att dämpas under det första kvartalet. År 1991 avslutades med en diskontosänkning med en halv procentenhet och i början av april sänktes diskontot med ytterligare 3/4 procentenhet till 3,75%. Den lättnad av penningpolitiken som har skett det senaste året har varit avhängig dels lågkonjunkturen och dels de

växande problemen för de finansiella instituten. Fallande börskurser och fastighetsvärden ökar bankernas kreditförluster och har i allt större utsträckning upplevts som ett hot mot den ekonomiska tillväxten. Utsikterna till en kraftig förstärkning av konjunkturen bedöms vara små och penningpolitiken förväntas därför ha en expansiv inriktning även under resten av året.

Diagram 11:1 6-månaders euromarknadsräntor 1990-1992



Anm.: Veckogenomsnitt. Sista observation avser 9 april 1992.
Källa: Finansdepartementet.

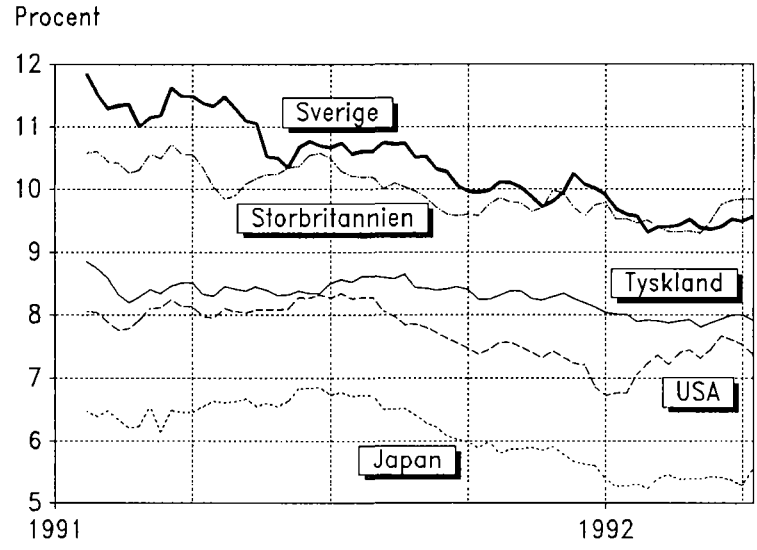
Den västeuropeiska ränteutvecklingen tyngdes under 1991 av stramheten i den tyska penningpolitiken. Den tyska återföreningen skapade överhettning i ekonomin med bl.a. stigande konsumentpriser som följd, samtidigt som underskotten i den offentliga sektorn ökade till 105-110 miljarder D-mark. Trots tecken på avmattning i ekonomin valde Bundesbank så sent som i december att höja de administrativa räntorna. Den åtstramning av penningpolitiken som skedde skall ses i ljuset av ett fortsatt inflationstryck, snabb penningmängdsexpansion samt tendenser till höga löneökningar. Åtstramningen påverkade emellertid främst de kortaste penningmarknadsräntorna.

Signalerna om en uppgång i den amerikanska ekonomin och förväntningar om stigande räntor har sedan årsskiftet ökat intresset för dollarplaceringar. Fram till början av april steg dollarkursen med närmare 10% gentemot såväl D-marken som yenen. I Japan har de fallande räntorna och tveksamhet till placeringar i aktier och fastigheter medfört att kapital i första hand sökt sig till Förenta staterna. Skillnaden i räntor mellan Japan och Förenta staterna har minskat från ca en procentenhet vid årsskiftet till 0,5 procentenheter i början av april. Räntedifferensen mellan Tyskland och Förenta staterna ligger kvar på ca 5 procentenheter

och dollarkursens uppgång är i första hand ett uttryck för förväntningar om att denna marginal skall minska.

Intresset hos de internationella investerarna koncentreras till utvecklingen för räntor och växelkurser i Förenta staterna, Japan och Tyskland. Utvecklingen i Västeuropa styrs i första hand av Tyskland. Den nära kopplingen mellan de internationella kapitalmarknaderna medför emellertid att även utvecklingen i Förenta staterna och Japan kan påverka övriga europeiska räntemarknader. Flertalet andra västeuropeiska länder har till skillnad från Tyskland haft en svag ekonomisk utveckling under de senaste åren. EG:s valutasamarbete, EMS, sätter klara restriktioner på de ingående ländernas penningpolitiska autonomi. Utrymmet för en avvikande räntepolitik är litet. Minskade inflationsförväntningar i bl.a. Frankrike och Storbritannien har emellertid skapat ett visst utrymme för lägre räntor i dessa länder. Räntorna i Europa närmade sig därför varandra ytterligare något under 1991.

Diagram 11:2 10-åriga obligationsräntor 1991-1992



Anm.: Veckovisa observationer. Sista observationen avser 8 april 1992.
Källor: Financial Times och finansdepartementet.

Den tyska ekonomin går nu in i ett lugnare skede. Under normala omständigheter skulle detta kunna möjliggöra en penningpolitisk lättnad i Tyskland, vilket övriga Västeuropa skulle kunna dra fördel av. God köpkraft, bl.a. till följd av höga löneökningar och borttagandet av tillfälliga skattehöjningar, håller dock prisökningarna på en hög nivå samtidigt som den offentliga sektorns underskott förblir betydande under de närmaste åren. Detta begränsar Bundesbanks manöverutrymme och räntorna kommer därför sannolikt att ligga kvar på en hög nivå under större delen av året, och först mot slutet av 1992 synes det finnas möjligheter till en räntenedgång. Nedgången mot slutet av året bedöms

bli begränsad och främst beröra de korta räntorna. För övriga Västeuropa blir konklusionen att räntorna i huvudsak kommer att ligga kvar på en förhållandevis hög nivå. Utrymmet för en avvikande räntepolitik begränsas av respektive valutas ställning inom växelkursmekanismen, ERM, där t.ex. både pundet och den franska francen tillhör de svagaste valutorna.

Bedömningen av den framtida ränteutvecklingen rymmer många osäkerheter. En sådan är styrkan i den konjunkturuppgång som inletts i Förenta staterna. En annan är huruvida utvecklingen i Tyskland kan normaliseras och därigenom avlasta penningpolitiken och skapa lägre räntor i övriga Europa.

Sammanfattningsvis är bedömningen att de amerikanska och japanska räntorna fortsätter att ligga på en låg nivå under 1992. Den svaga utvecklingen för den japanska ekonomin möjliggör en fortsatt expansiv inriktning av penningpolitiken medan den amerikanska penningpolitiken kan antas stramas åt mot slutet av året och under 1993. Först mot slutet av 1992, när den ekonomiska avmattningen möjliggör en nedgång av de tyska räntorna, torde det finnas förutsättningar för lägre räntor i Västeuropa. Nedgången av de europeiska räntorna bedöms dock bli förhållandevis liten. Sammantaget bedöms den negativa amerikanska räntedifferensen minska under prognosperioden vilket talar för att dollarn kommer att apprecieras ytterligare.

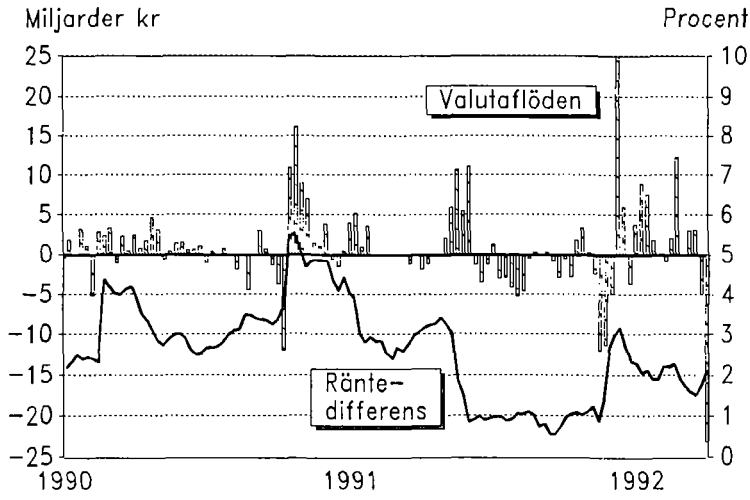
Under år 1991 steg aktiekurserna på de fyra största börserna, Tokyo, New York, London och Frankfurt med i genomsnitt 11%. Kursutvecklingen varierade dock mellan börserna. Investerarna reagerade mycket positivt på de amerikanska och japanska räntesänkningarna i slutet av december. Detta ansågs öka möjligheterna till en återhämtning i världsekonomin som kan generera högre företagsvinster. Intresset för aktier har på flertalet håll varit stort även under inledningen av 1992, inte minst i Frankfurt där index steg med 10% fram till och med början av april. D-markens försvagning gentemot dollarn är en förklaring till uppgången.

Fram till år 1989 var intresset för japanska aktier omfattande. Hög tillväxt i ekonomin i kombination med låga räntor lockade många hushåll och företag att för lånade pengar köpa aktier och fastigheter. Kurserna på Tokyobörsen steg kraftigt, närmare bestämt med 300 % under perioden 1986 till och med 1989, och värderingen ställde mycket höga förväntningar på företagens vinstutveckling. Stigande räntor och ett högre inhemskt kostnadstryck resulterade i en kraftig försämring av företagens lönsamhet förra året. Detta i kombination med den politiska oro som utmärkt Japan det senaste halvåret ledde till betydande kursfall. För de högt skuldsatta hushållen och företagen blev det angeläget att sälja tillgångar för att minska skuldbördan vilket har pressat aktiekurserna ytterligare. Under 1992 har aktiekurserna fallit med 20% fram till början av april och sedan årsskiftet 1989/90 har aktiekurserna mer än halverats.

11.2 Räntor och valutaflöden i Sverige

1991 blev ett händelserikt år på den svenska ränte- och valutamarknaden. Avtagande inflationsförväntningar och ett ökat förtroende för den fasta växelkursen i samband med ecu-anknytningen medförde att räntorna föll under större delen av året. Efter ecu-anknytningen i maj föll räntedifferensen successivt från ca 4 procentenheter till mellan 0,5 och 1 procentenhet under hösten. Mot slutet av året tvingades emellertid riksbanken strama åt penningpolitiken i syfte att skingra den ökade osäkerhet som präglade valutamarknaden efter den finska devalveringen i november. I samband med den finska devalveringen var den låga räntedifferensen inte tillräcklig för att upprätthålla balans i valutaflödena. Utflödena från Sverige uppstod i första hand genom att utländska investerare gick ur sina positioner i kronor. Många investerare hade till följd av den finska devalveringen gjort stora förluster på sina placeringar i finska mark och var inte benägna att beakta skillnaderna mellan Sveriges och Finlands ekonomiska läge och ekonomisk-politiska inriktning. Valutautflödet var betydande under hösten och uppgick till ca 52 miljarder kr. under perioden juli t.o.m. första veckan av december. Under de tre sista rapportveckorna i november och under den första veckan i december redovisades ett utflöde på sammantaget 31,1 miljarder kr. Det totala utflödet var avsevärt mycket större. Statistiken över terminsmarknaden i utländsk valuta, vilken redovisas med tre månaders eftersläpning, visar nämligen att riksbanken under denna period valde att minska sin terminsposition i utländsk valuta med 18,5 miljarder kr.

Diagram 11:3 Valutaflöden och räntedifferens mot utlandet 1990-1992

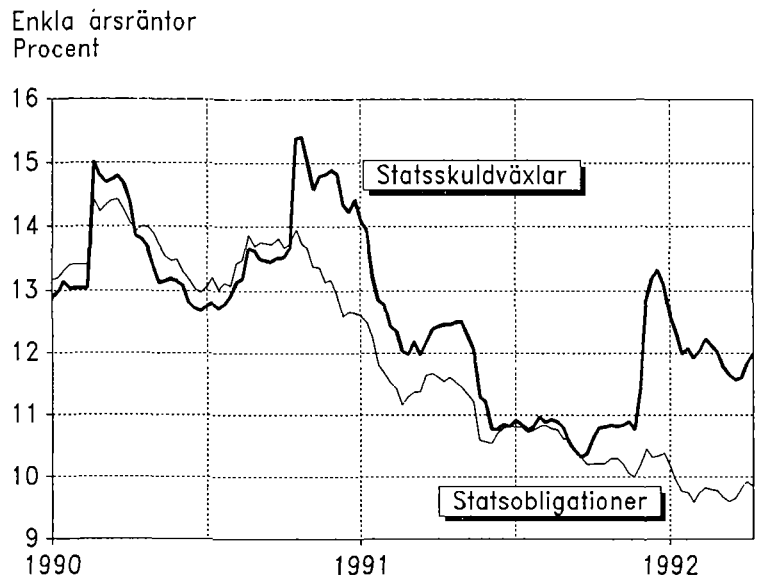


Anm.: Valutaflödena avser rapportveckor (4 rapportveckor per månad). Sista observationen avser 1-7 april 1992.
Källor: Riksbanken och finansdepartementet.

För att stävja utflödet och försvara kronans kurs höjde riksbanken räntorna kraftigt. Den 25 november höjde riksbanken marginalräntan

från 10,5 till 11,5 procent. Utflödena fortsatte och situationen bedömdes så allvarlig att marginalräntan den 5 december höjdes till 17,5%. Chockhöjningen fick avsedd effekt. Räntedifferensen vidgades till som högst 4,3 procentenheter mot ecun och 5,2 procentenheter mot D-marken, mätt på statsskuldväxlar respektive euromarknadsräntor med sex månaders löptid. Vid dessa höga räntenivåer var köpintresset betydande. Valutaflödet vände och sedan dess och fram till och med första veckan av april har valutainflödet uppgått till ca 46 miljarder kr., varav merparten uppstod under december och januari. Ett mått på det stora intresset för placeringar i svenska kronor var att under perioden december till februari nettoköpte utländska investerare räntebärande kronpapper för 32 miljarder kr. Det ökade förtroendet för den fasta växelkurspolitiken understryks av att kronan successivt apprecierats med 0,7 procentenheter sedan början av december och noterades i början av april nära sitt riktvärde, 7,40 kr. per ecu.

Diagram 11:4 Ränteutvecklingen 1990-1992



Anm.: 6 månaders statsskuldväxlar och 5 åriga statsobligationer. Veckogenomsnitt. Sista observationen avser 9 april 1992.
Källa: Finansdepartementet.

Riksbankens agerande vid valutaoron lugnade således marknaden. I samma riktning verkade regeringens budgetproposition som presenterades i början av januari, vilken av investerarna bedömdes som tillräckligt stram. Det återställda förtroendet beträffande Sveriges intentioner att behålla en fast växelkurs möjliggjorde för riksbanken att successivt sänka marginalräntan till 11% i början av april. Valutaoron i Finland i början av april smittade delvis av sig till Sverige med bl.a. valutautflöden och stigande räntor som följd. För att demonstrera riksbankens beslutsamhet att försvara kronans växelkurs höjdes marginalräntan den 6 april från

11% till 13%. Den breda uppslutningen kring Finlands Banks politik att hålla växelkursen fast medförde att marknadsräntorna såväl i Finland som i Sverige snabbt föll tillbaka. Riksbanken kunde redan efter ett par dagar sänka marginalräntan med en procentenhet till 12%.

Sammantaget sett lägre marginalräntor i kombination med allt lägre inflationsförväntningar har ökat intresset för räntebärande placeringar. Räntan på sex-månaders statsskuldväxlar har fallit med drygt 3 procentenheter sedan den 5 december och fram till början av april, varav drygt 1 procentenhet under innevarande år. Räntan på femåriga statsobligationer har fallit med ca 1 procentenhet varav ca 0,5 procentenheter i år.

Nedgången av de svenska räntorna är helt hänförlig till inhemska faktorer. De europeiska räntorna, vilka efter ecu-anknytningen är styrande för den svenska ränteutvecklingen, har i det närmaste legat oförändrade under de senaste månaderna. Räntedifferensen har därigenom minskat betydligt och uppgick i början av april till 1,6 procentenheter gentemot ecun och 2,1 procentenheter gentemot D-marken. Det kan vara värt att notera att ränteskillnaden har minskat mer gentemot D-marksplaceringar än mot ecuplaceringar.

Ett annat tecken på det ökade intresset för räntebärande värdepapper är att omsättningen av statspapper stigit betydligt under det senaste året. Under tolvmånadersperioden april 1991 till och med mars 1992 uppgick den genomsnittliga dagsomsättningen till 36 miljarder kr. jämfört med 18 miljarder kr. tolvmånadersperioden innan. Statens ökade budgetunderskott medförde att riksgäldskontorets emissioner av obligationer ökade från 20,7 miljarder kr. år 1990 till 81,2 miljarder kr. i fjol varvid den utestående stocken av statsobligationer ökade med 36 miljarder kr. till 269 miljarder kr.

Ecu-anknytningen har inneburit att kronans rörelser mot den amerikanska dollarn har ökat jämfört med tidigare medan rörelserna gentemot de europeiska valutorna numera är mycket små. Sedan årsskiftet och fram till och med början av april försvagades kronan med 7% gentemot dollarn till ca 5,90 kr. per dollar.

Kapitalflödena under 1991 ändrade karaktär jämfört med tidigare år. Under några år har underskott i bytesbalansen, direktinvesteringar samt handeln med aktier genererat betydande utflöden. Dessa begränsades under 1991 till 32,5 miljarder kr. jämfört med 126,3 miljarder kr. år 1990. De främsta förklaringarna till det minskade nettoutflödet är dels lågkonjunkturen som bl.a. reducerade importen och minskade det finansiella utrymmet för de svenska företagen att köpa företag, fastigheter och aktier i utlandet, dels att utlandets förtroende för den ekonomiska politiken stärktes efter ecu-anknytningen och Sveriges ansökan om medlemskap i EG. Utlandets ökade intresse för placeringar i svenska tillgångar märktes främst i handeln med räntebärande kronpapper. Under helåret 1991 köpte utländska investerare sådana papper för 58 miljarder kr. Utlandets nettoplaceringar i andra tillgångar ökade också betydligt och sammantaget genomfördes direktinvesteringar och köp av svenska aktier för 52 miljarder kr. år 1991 jämfört med 15 miljarder kr. år 1990.

Det sammanlagda underskottet i handeln med aktier kunde därigenom begränsas till 3 miljarder kr. jämfört med 19 miljarder kr. år 1990.

Tabell 11:1 Betalningsbalansen
Miljarder kr.

	1989	1990	1991
Bytesbalans	**-21,7**	**-37,9**	**-13,2**
Direkta investeringar			
i utlandet	-62,8	-83,8	-57,2
i Sverige	9,9	14,1	40,9
Handel med aktier			
Svenska aktier	-1,9	1,2	11,2
Utländska aktier	-27,9	-19,8	-14,2
Lån/obl. m.m. i kronor	38,4	69,4	53,6
Lån/obl. m.m. i utl. valuta	123,3	116,8	-4,0
Övrigt inkl. restpost	-35,4	-2,5	-1,8
Kapitalbalans exkl. staten	**43,5**	**95,4**	**28,5**
Valutaflöde	**21,8**	**57,5**	**15,3**
Statens lån i utl. valuta	-13,5	-13,4	-18,0
Valutares. transförändringar	8,3	44,1	-2,6

Källa: Riksbanken.

Den under större delen av året relativt låga räntemarginalen minskade intresset hos svenska aktörer för lån i utländsk valuta. Dessa amorterades med 4 miljarder kr. jämfört med en ökning på 117 miljarder kr. år 1990. Sammantaget genererade kapitalbalansen under år 1991 ett inflöde på 28,5 miljarder kr. vilket mer än väl uppvägde underskottet i bytesbalansen på 13 miljarder kr. Statens upplåning i utländsk valuta minskade med 18 miljarder kr. Vid årsskiftet uppgick valutareserven till knappt 100 miljarder kr. Fram t.o.m. den första veckan av april hade den ökat till drygt 113 miljarder kr.

Den svenska räntenivån under de närmaste åren bestäms i huvudsak av den utländska utvecklingen. Efter ecu-anknytningen är det särskilt de europeiska räntorna som direkt påverkar den svenska ränteutvecklingen. Detta innebär dock inte att ränterörelser i Förenta staterna och Japan saknar betydelse. Ränteutvecklingen i dessa länder påverkar Sverige indirekt, främst via den tyska marknaden.

Underskott i bytesbalansen och svenska aktörers omplacering i förmögenhetsportföljerna mot större andel tillgångar i utländska valuta, som satte fart i samband med avregleringen 1989, har genererat betydande utflöden under en följd av år. För att åstadkomma balanserade flöden har en viss räntemarginal mot utlandet, i syfte att intressera utländska och svenska investerare för köp av räntebärande kronpapper, varit nödvändig. Under de senaste åren har den svenska ekonomin kännetecknats av en svag utveckling och vid några tillfällen, bl.a. i samband med den finska devalveringen, har en ökad osäkerhet om möjligheterna att upprätthålla den fasta växelkursen tvingat riksbanken att chockhöja räntorna för att säkerställa förtroendet för kronan.

Riksbankens agerande i kombination med regeringens fasta antiinflationspolitik har stärkt förtroendet för växelkurspolitiken, vilket visar sig i minskad räntedifferens och en starkare krona. Genom att hålla fast vid den förda politiken skapas möjligheter för ett fortsatt starkt förtroende.

11.3 Läget på kreditmarknaden

Lågkonjunkturen och fortsatta prisfall på kommersiella fastigheter medförde att kreditförlusterna ökade kraftigt för kreditinstituten under 1991.

Ökade avkastningskrav, sjunkande hyror och stigande vakansgrad ledde till en betydande prisnedgång för kommersiella fastigheter under 1991. Lågkonjunkturen och skattereformen har inneburit att intresset för köp av fastigheter och lokaler minskat betydligt. Priserna för kommersiella fastigheter med bästa läge i centrala Stockholm har fallit med uppskattningsvis 40 - 55% sedan våren 1990. Bidragande orsaker till fjolårets nedgång var överutbud efter flera års mycket omfattande fastighetsinvesteringar, bristen på riskvilligt kapital, höga realräntor och kärvare kreditvillkor. Vakansgraden som historiskt sett varit mycket låg i Sverige steg betydligt, från ca 2% till mellan 7% och 8 %. Efterfrågan på alla typer av lokaler är låg och hyresgästernas kostnadsmedvetenhet har ökat väsentligt.

Kreditinstitutens samlade befarade och konstaterade kreditförluster uppgick till ca 48 miljarder kr. i fjol. Av detta belastade ca 35 miljarder kr. bankerna, vilket kan jämföras med 2,8 och 10,8 miljarder kr. åren 1989 respektive 1990. Av bankernas kreditförluster härstammade ca 15% från finansbolagen och ca 7% från hushållen. Uppskattningsvis ca 3/4 av kreditförlusterna var relaterade till fastighetsfinansiering. De stora kreditförlusterna medförde att bankerna, sammantaget sett, redovisade förlust med uppskattningsvis 8 miljarder kr. i fjol jämfört med en vinst på närmare 12 miljarder kr. år 1990. Förutom en mer varierande räntesättning, medförande bl.a. vidgade räntemarginaler, är bankernas verksamhet för närvarande föremål för omfattande kostnadsbesparingar. Åtgärderna förbättrade bankernas intjäningsförmåga under 1991, vilket bidrog till att dämpa resultatförsämringen. Under perioden 1982-1989 uppgick kreditförlusterna till ca 0,5% av utlåningen, för att under 1990 och 1991 stiga till 1,2% respektive 3,9%. Det bör dock poängteras att utvecklingen avseende kreditförluster och vinster skiljer sig kraftigt åt mellan olika banker.

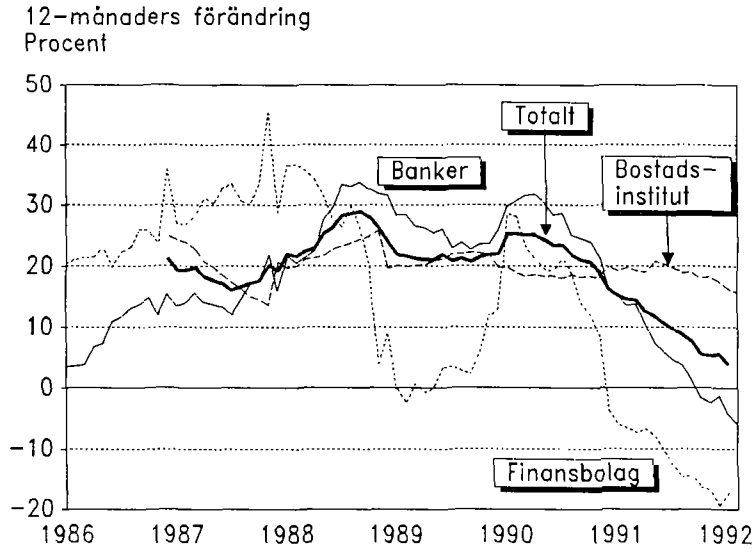
Den snabba ökningen av bankernas kreditförluster är inte unik för Sverige utan i stor utsträckning en internationell företeelse. Utvecklingen har varit särskilt bekymmersam i de anglosaxiska länderna, Japan samt i Norden. Ett gemensamt drag är att kreditförlusterna uppkommit genom prisfall på fastigheter i kombination med en konjunkturavmattning. I såväl Norge som Finland har staten tvingats till omfattande kapitalinjektioner för att säkerställa bankernas kapitalbas.

Även bostadsinstitutens kreditförluster steg under 1991. De ökade dock från en mycket låg nivå och uppgick till ca 2 miljarder kr. eller 0,21%

av utlåningen jämfört med 225 miljoner kr., 0,03% av utlåningen, år 1990. Bostadsinstituten har mött de ökade kreditförlusterna genom att höja marginalerna. Rörelseresultatet kunde därmed i det närmaste hållas oförändrat under 1991. Detta har emellertid inte förhindrat att farhågor över ökade kreditförluster medfört att investerare visat viss tveksamhet till placeringar i bostadsobligationer varvid bostadsinstitutens finansieringskostnader stigit. Räntedifferensen mellan bostads- och statsobligationer (Stadshypotekets caisse-obligation) har vidgats från ca 0,5 procentenheter vid årsskiftet 1989/90 till som högst 1,4 procentenheter i februari 1992. I början av april hade differensen minskat till ca 1,2 procentenheter. För att stärka kapitalbasen och därigenom förebygga effekterna av stigande kreditförluster har instituten också valt att höja marginalerna med ca en procentenhet sedan årsskiftet 1989/90. Medan räntan på statsobligationer fallit med drygt 3 procentenheter sedan årsskiftet 1989/90 så har den femåriga fasta utlåningsräntan till bostadsinstitutens kunder sjunkit med endast 1,25 procentenheter fram till början av april.

De ökade kreditförlusterna har medfört att bankerna intar en mer återhållsam inställning till kreditgivning. Större krav ställs på säkerheter och låntagarnas betalningsförmåga. Samtidigt har efterfrågan på krediter minskat. Lågkonjunkturen ökar osäkerheten hos företag och hushåll samtidigt som skattereformen har minskat ränteavdragens värde. Dessutom har realräntorna stigit markant. Redan för ett par år sedan minskade hushållen sin kreditefterfrågan och under det senaste året har företagen följt efter. För banker och finansbolag har utlåningsökningen helt avstannat och det är nu t.o.m. fråga om en minskning av utlåningsstocken.

Diagram 11:5 Utlåning till allmänheten 1986-1992



Källa: Riksbanken.

Bostadsinstitutens nettoutlåning har under de senaste åren fortsatt att expandera i hög takt och har legat nära 20%. Först på sista tiden har den sjunkit till drygt 15%. En förklaring till att bostadsinstituten har vunnit marknadsandelar från banker och finansbolag är att utlåningen till beståndet av fastigheter ökat betydligt under de senaste åren. Stigande priser på bostadsmarknaden ledde till en ökad rebelåning. Dessutom har bostadsinstituten sedan några år fått möjlighet att lämna krediter till rörliga räntor, vilket ökat deras konkurrenskraft. Under de senaste åren har det ökade bostadsbyggandet bidragit till utlåningsexpansionen. Sammantaget har kreditexpansionen dämpats från mellan 20-30% i ökningstakt till ca 5% i ökningstakt under den senaste tolvmånadersperioden fram till och med februari.

Det svaga konjunkturläget i Sverige, hushållens osäkerhet över arbetsmarknadsläget, försämrade ränteavdrag från 1993 i kombination med relativt sett höga utlåningsräntor talar för att kreditefterfrågan kan komma att falla ytterligare. Kreditinstitutens intjänandeförmåga har under de senaste åren förbättrats tack vare bl.a. de vidgade räntemarginalerna. En minskad utlåning och ett ökat inslag av ränteeftergifter leder sannolikt till att förbättringen i intjänandeförmågan avstannar. Samtidigt kommer kreditförlusterna att ligga kvar på en hög nivå. En låg total efterfrågan i ekonomin innebär sannolikt att företagens finansiella ställning försvagas ytterligare samtidigt som fortsatta prisfall på fastighetsmarknaden inte kan uteslutas. Ett slopande av fastighetsskatten på s.k. kommersiella lokaler, vilket nu föreslås av regeringen, torde emellertid utgöra en dämpande faktor och kan därmed bidra till att mildra kreditförlusterna i den fastighetsrelaterade utlåningen.

Beträffande storleken på kreditförlusterna under de kommande åren utgör hushållens finansiella situation ett särskilt osäkerhetsmoment. En fortsatt svag ekonomisk aktivitet och stigande arbetslöshet talar för att kreditförlusterna på utlåningen till hushållen kommer att öka, även om den negativa utvecklingen i år motverkas av en fortsatt positiv inkomstutveckling. Inte minst ett kraftigt prisfall på bostadsmarknaden skulle utsätta hushållen för påfrestningar. Det står klart att efterfrågan på boendeyta kommer att minska. Bostadsytan har drivits upp av omfattande subventioner. Under de senaste åren har boendet blivit förhållandevis dyrare. Den relativt många andra länder återhållsamma prisutvecklingen på bostäder under 1980-talet kan dock utgöra en dämpande faktor i samband med en försvagning av bostadspriserna.

Sammanfattningsvis är bedömningen att kreditförlusterna kommer att fortsätta ligga på en hög nivå under år 1992 och sannolikt kommer somliga institut även under de närmaste åren att redovisa negativa resultat. Efter internationella överenskommelser kommer kreditinstituten från och med årsskiftet 1992/93 att åsättas ett kapitaltäckningskrav på 8%. För bankkoncernerna som helhet är den nuvarande kapitalsituationen i stort sett tillfredställande. För vissa institut medförde emellertid förlusterna under 1991 att kapitalbasen behövde förstärkas. Emissionerna i Nordbanken och Östgöta Enskilda Bank samt de aviserade emissionerna i GOTA, Sparbanksgruppen och Föreningsbanken liksom de statliga

insatserna i fallet Första Sparbanken skall ses mot denna bakgrund. Även under de kommande åren behöver sannolikt vissa kreditinstitut förbättra sin kapitalbas med externt kapital. Regeringen har nyligen föreslagit att avskattningen av bankernas obeskattade reserver får senareläggas för de banker som redovisar ett negativt resultat. Reserver behöver därmed inte upplösas förrän vinst åter redovisas. Ändringen bidrar till att mildra effekterna av ett negativt resultat på kapitalbasen.

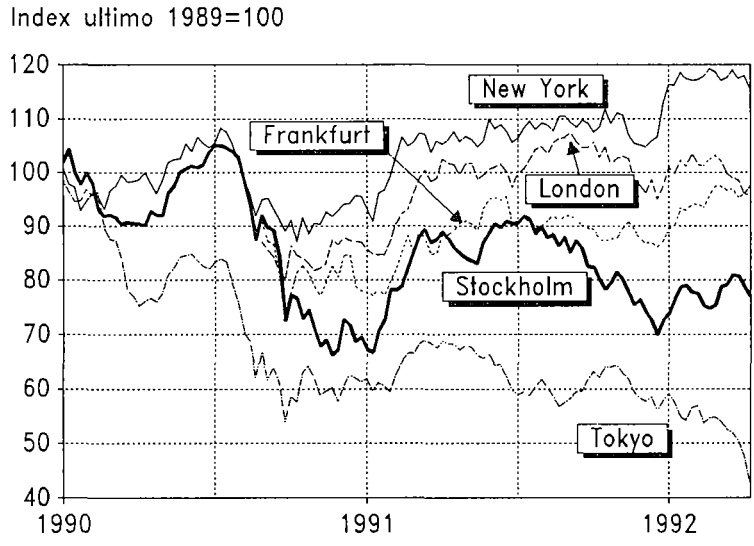
11.4 Utvecklingen på aktiemarknaden

Under år 1991 steg aktiekurserna på Stockholms fondbörs med i genomsnitt 5,6%. Kursutvecklingen styrdes i första hand av skiftande omdömen om konjunkturutsikterna. Under det andra halvåret föll kurserna eftersom allt fler signaler tydde på att konjunkturåterhämtningen försenats samtidigt som företagens delårsrapporter indikerade kraftigt fallande vinster för 1991. Börsbolagens vinster föll preliminärt med ca 50% under 1991. Räntesänkningarna i Förenta staterna och Japan i slutet av december påverkade de internationella börserna positivt vilket även fick återverkningar på Stockholmsbörsen. Köpintresset förstärktes under det första kvartalet i år efter att ekonomisk statistik i Förenta staterna visade att en återhämtning i ekonomin är på väg.

Den ökade optimismen i utlandet, de fallande räntorna och högre utdelningar än väntat medförde att aktiekurserna på Stockholmsbörsen fram t.o.m. början av april steg med i genomsnitt 6%. Den sänkta kapitalbeskattningen för aktier, från 30% till 25%, har sannolikt också bidragit till det ökade intresset. Trots de fallande vinsterna valde börsbolagen, i genomsnitt, att hålla utdelningarna i stort sett oförändrade. Utdelningspolicyn har under de senaste åren fått en ökad betydelse för de svenska företagen. Tidigare har den svenska direktavkastningen, inte minst av skatteskäl, legat på en förhållandevis låg nivå. I takt med den ökade internationaliseringen av kapitalmarknaderna anpassas den svenska utdelningsnivån till omvärldens. Den minskade dubbelbeskattningen av aktieutdelningar till följd av skattereformen har påskyndat anpassningen. De oförändrade utdelningarna kan även ses som en signal om att företagen räknar med att nuvarande låga vinstnivå endast är tillfällig och att vinsterna snart stiger igen.

Köpintresset har koncentrerats till de större bolagen, främst inom exportindustrin. Förväntningarna är att det i första hand är dessa företag som kommer att gynnas av konjunkturåterhämtningen. Index för de sexton mest omsatta bolagen steg med 12% från årsskiftet och fram till början av april. Intresset har vidare varit störst för de mer cykliska branscherna, såsom verkstad och skog. Index för verkstadsindustrin och skogsindustrin steg med 22% respektive 13%. Den sämsta utvecklingen återfinns inom sektorerna bank och finans samt fastigheter och bygg. Index för dessa branscher föll med 23% respektive 20%. Sammantaget har kursutvecklingen i Stockholm varit något bättre än på flertalet andra börser. Det skall dock ses mot bakgrund av att Stockholmsbörsen såväl 1990 som 1991 visade en förhållandevis svag utveckling.

Diagram 11:6 Börsutvecklingen 1990-1992



Anm.: Veckogenomsnitt. Sista observationen avser 9 april.
Källa: Finansdepartementet.

Utlandets intresse för svenska aktier ökade under 1991. Ecu-anknytningen och ansökan om medlemskap i EG minskade osäkerheten för investeringar i svenska aktier. En annan viktig förklaring är att alltfler börsbolag aviserade omstämpling av bolagets bundna aktier till fria. Därmed ökar tillgängligheten samtidigt som de svenska börsbolagen får en ökad tyngd i internationella portföljindex. Sammantaget under 1991 nettoköpte utländska investerare svenska aktier för motsvarande 11,2 miljarder kr., vilket kan jämföras med nettoköp för 1,2 miljarder kr. år 1990. Intresset har fokuserats till några större bolag såsom Astra, Ericsson, Volvo och Electrolux.

Intresset för aktier har således ökat. Detta märks också på omsättningen. Under det första kvartalet i år uppgick omsättningen till 46,5 miljarder kr. jämfört med 34,1 miljarder kr. för motsvarande period i fjol, dvs. en ökning med 36%. En viktig förklaring till omsättningsökningen är att omsättningsskatten på aktier slopades den 1 december i fjol. Därmed sänktes transaktionskostnaderna väsentligt.

Innehåll

1 Sammanfattning 2

2 Internationell utveckling 13
2.1 Sammanfattande översikt 13
2.2 Länderöversikter 17

3 Utrikeshandel 25
3.1 Export 25
3.2 Import 28
3.3 Bytesbalans 29

4 Industri 34
4.1 Produktion och konkurrenskraft 34
4.2 Lönsamhet 38

5 Näringslivets tjänster 42

6 Arbetsmarknad 47
6.1 Sysselsättning 47
6.2 Utbud av arbetskraft 51
6.3 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder 52

7 Löner och konsumentpriser 56
7.1 Löner 56
7.2 Konsumentpriser 59

8 Hushållens ekonomi och privat konsumtion 63
8.1 Hushållens inkomster 63
8.2 Hushållens sparande och privat konsumtion 66

9 Investeringar 71
9.1 Näringslivets investeringar 72
9.2 Offentliga investeringar 74
9.3 Bostadsinvesteringar 75
9.4 Byggnadsverksamhet 77
9.5 Lagerinvesteringar 79

10 Offentlig sektor 83
10.1 Konsoliderad offentlig sektor 83
10.2 Statens inkl. socialförsäkringssektorns finanser 87
10.3 Kommunernas finanser 90

11 Kapitalmarknad 93
11.1 Internationell ränte- och valutautveckling 93
11.2 Räntor och valutaflöden i Sverige 97
11.3 Läget på kreditmarknaden 101
11.4 Utvecklingen på aktiemarknaden 104

Tabeller

1:1	Internationella förutsättningar	5
1:2	Löner och priser	6
1:3	Försörjningsbalans	8
1:4	Bidrag till BNP-tillväxten	10
1:5	Nyckeltal	10
1:6	Sparande	11
2:1	Bruttonationalproduktens utveckling i vissa OECD-länder	13
2:2	Statens budgetutveckling i vissa OECD-länder	14
2:3	Konsumentprisernas utveckling i vissa OECD-länder	16
3:1	Exportmarknadstillväxt, relativa priser, marknadsandelar och export av bearbetade varor	26
3:2	Export av varor	28
3:3	Import av varor	29
3:4	Bytesbalans	32
4:1	Industriproduktion	35
4:2	Nyckeltal för industrin	37
4:3	Industrins rörliga kostnader, produktpriser, marginaler per producerad enhet samt bruttoöverskottsandel	39
6:1	Arbetsmarknad	48
6:2	Produktion och sysselsättning i timmar	50
6:3	Relativa arbetskraftstal för olika åldersgrupper	51
6:4	Relativ arbetslöshet i olika åldrar	52
6:5	Antal personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder	55
7:1	Timlöner och arbetskraftskostnader	57
7:2	Konsumentpriser	61
8:1	Hushållssektorns disponibla inkomster, konsumtion och sparande	63
8:2	Hushållens inkomster	64
8:3	Inkomstöverföringar från offentlig sektor till hushåll	65
9:1	Bruttoinvesteringar efter näringsgren	71
9:2	Bruttoinvesteringar i näringslivet	73
9:3	Offentliga investeringar	74
9:4	Bostadsinvesteringar	76
9:5	Byggnadsverksamhet	78
9:6	Lagervolymförändringar	79
10:1	Skattekvoten	84
10:2	Real förändring av den offentliga sektorns inkomster och utgifter	85
10:3	Den offentliga sektorns inkomster och utgifter	86
10:4	Statens och socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter	87
10:5	BNP-förändringens inverkan på staten och socialförsäkringssektorns finansiella sparande	89
10:6	Kommunernas inkomster och utgifter	92
11:1	Betalningsbalansen	100

Diagram

1:1	Realräntan i Sverige 1980-1992	3
1:2	K- resp. S-sektorns utveckling 1980-1993	4
1:3	BNP och produktivitet i Sverige 1981-1993	7
3:1	Marknadsandel och relativpris för Sveriges export av bearbetade varor till 14 OECD-länder	27
3:2	Handelsbalans för några användningsområden	30
3:3	Sveriges bytesbalans, rullande tolvmånaderstal	31
4:1	Industriproduktion 1974-1991	34
4:2	Kapacitetsutnyttjandet i verkstadsindustrin (exkl. varv)	36
4:3	Industrins bruttovinst som andel av kapitalstocken	38
5:1	Produktion och sysselsättning i näringslivet	42
5:2	Konjunkturläget i olika tjänstebranscher	45
6:1	Antal varsel om uppsägningar per kvartal	47
6:2	Öppet arbetslösa samt personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder	54
7:1	Industriarbetarlön utfall och skattningar	57
7:2	Nominell timlön inom industrin	59
7:3	Hushållens prisförväntningar de kommande 12 månaderna	60
7:4	Konsumentpriser	62
8:1	Privat konsumtion	67
8:2	Hushållens sparkvot	68
8:3	Hushållens skuldsättning	69
8:4	Hushållens förväntningar	69
9:1	Näringslivets investeringar	72
9:2	Näringslivets investeringar	74
9:3	Bostadsinvesteringar	75
9:4	Byggnadsinvesteringar per sektor 1970-1993	78
9:5	BNP-utveckling och lagerbidrag	80
9:6	Lagerinvesteringar	80
9:7	Lagerstocken i förhållande till varuproduktionen	81
10:1	Den offentliga sektorns finansiella sparande 1970-1991	83
11:1	6 månaders euromarknadsräntor 1990-1992	94
11:2	10-åriga obligationsräntor 1991-1992	95
11:3	Valutaflöden och räntedifferens mot utlandet 1990-1992	97
11:4	Ränteutvecklingen 1990-1992	98
11:5	Utlåning till allmänheten 1986-1992	102
11:6	Börsutvecklingen 1990-1992	105

gotab Stockholm 1992

Långsiktig konsekvenskalkyl för perioden 1992/93 — 1996/97

Prop. 1991/92:150
Bilaga I:1.2

Långsiktig konsekvenskalkyl för perioden 1992/93 - 1996/97

Förord

Den långsiktiga konsekvenskalkylen (LK) för perioden 1992/93 - 1996/97 som här presenteras består av två delar, dels en huvudtext dels en appendixdel.

I huvudtexten redovisas en samlad konsekvensbeskrivning av redan fattade beslut och gjorda åtaganden för den offentliga sektorns inkomster och utgifter. I appendixdelen redovisas utgiftsutvecklingen på motsvarande sätt för respektive fackdepartement.

LK:ns inriktning varierar år från år i syfte att belysa och analysera aktuella frågeställningar för att LK:n på bästa sätt skall kunna tjäna som underlag inför beslut som rör den offentliga sektorns utveckling.

Framställningen bygger på material från fackdepartement, olika verk och institutioner. Finansdepartementets ekonomiska avdelning svarar för de bedömningar av den ekonomiska utvecklingen som ligger till grund för LK-beräkningarna. LK:n har utarbetats inom finansdepartementets budgetavdelning.

Stockholm i april 1992

Inga-Britt Ahlenius
Budgetchef

Innehåll:

Prop. 1991/92:150
Bilaga I:1.2

Långsiktig konsekvenskalkyl för perioden 1992/93 - 1996/97

1 Sammanfattning och slutsatser 1
1.1 Inledning 1
1.2 Beräkningsresultat 2
1.3 Slutsatser 5

2 Samhällsekonomisk bakgrund 8
2.1 De internationella förutsättningarna 9
2.2 Utgångsläget och utvecklingen 1992 - 1993 9
2.3 Utvecklingen 1994 - 1997 10

3 Beräkningsmetod 11
3.1 Inkomster 12
3.2 Utgifter 12
3.3 Den samhällsekonomiska bakgrunden 13

4 Utgiftsstrategi och ny budgetberedning 14
4.1 En långsiktig utgiftsstrategi 14
4.2 En ny budgetberedning 15
4.3 Rambudgetering 16

5 Statsbudgetens inkomster 17
5.1 Utvecklingen 1986/87 - 1990/91 18
5.2 Utvecklingen 1992/93 - 1996/97 19
5.2.1 Fysiska personers inkomstskatt 19
5.2.2 Juridiska personers inkomstskatt 20
5.2.3 Lagstadgade socialavgifter 20
5.2.4 Skatt på egendom 22
5.2.5 Mervärdeskatt 22
5.2.6 Övriga indirekta skatter 22
5.2.7 Avräkningsskatt 22
5.2.8 Övriga inkomster 23

6 Statsbudgetens utgifter 24
6.1 Utveckling för budgetåren 1986/87 - 1996/97 24
6.2 Utgiftstyrande faktorer 27
6.3 Utgifterna fördelade på realekonomiska kategorier . . . 28
6.3.1 Konsumtion 29
6.3.2 Investeringar 29
6.3.3 Transfereringar 30

7 Statsbudgetens saldo 32

8 Den offentliga sektorn 33
8.1 Staten och socialförsäkringssektorn 33
8.1.1 Inkomster 33
8.1.2 Utgifter 35
8.1.3 Statens finansiella sparande 36
8.1.4 AP-fondens finansiella sparande 37
8.2 Den kommunala sektorn 37
8.2.1 Den kommunala sektorns utgifter 38
8.2.2 Den kommunala sektorns skatteinkomster 39
8.2.3 Statsbidragen till den kommunala sektorn 40
8.2.4 Det samhällsekonomiska utrymmet för kommunal verksamhet 41
8.2.5 Den kommunala sektorns inkomster och utgifter 1992 - 1997 42
8.2.6 Den kommunala sektorns finansiella sparande 1992 - 1997 44
8.3 Den konsoliderade offentliga sektorn 45

9 Konsekvenser av en långsiktig utgiftsstrategi 47
9.1 Beräkningsexempel 47
9.2 Samhällsekonomiska effekter 48
9.3 Krav på strukturella förändringar 49
9.3.1 Pågående förändringsarbete 50
9.3.2 Ändamålsområden 54
9.3.3 Slutsatser 55

10 Känslighetsberäkning 55
10.1 Känslighetsanalys 55
10.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande 55

Appendix
Departementens verksamhetsområden

Prop. 1991/92:150
Bilaga I:1.2

Långsiktig konsekvenskalkyl för perioden 1992/93-1996/97

1 Sammanfattning och slutsatser

1.1 Inledning

De första årens långtidsbudgetar i början av 1960-talet hade karaktären av beskrivning av hur regeringen förutsåg att budgeten skulle utvecklas. Därav benämningen långtidsbudget. Denna modell övergavs sedermera till förmån för den modell som idag används där beräkningarna avser konsekvenserna av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. Benämningen långtidsbudget ändras dock inte när beräkningsmodellen ändrades. Det bör göras nu. Långsiktig konsekvenskalkyl (LK) är en mer adekvat benämning på detta dokument och används därför i fortsättningen.

Syftet med den långsiktiga konsekvenskalkylen är att analysera statsbudgetens och offentliga sektorns finansiella utveckling för budgetåren 1992/93 - 1996/97. Beräkningarna visar vilka konsekvenser statsmakternas redan fattade beslut och gjorda åtaganden får för utvecklingen av inkomster och utgifter i offentliga sektorn. Beräkningarna är alltså inte en prognos för den troliga utvecklingen. Inte heller utgör den något program för den önskvärda utvecklingen. I den utsträckning beslut fattas som förändrar denna utveckling kommer beräkningarna i den långsiktiga konsekvenskalkylen således alltid att avvika från det faktiska utfallet.

Regeringen har i olika sammanhang, senast i 1992 års finansplan, slagit fast att det behövs en samlad och långsiktig utgiftsstrategi (LUS) för att få till stånd en begränsning av de offentliga utgifterna och en effektivisering av förvaltningen.

Enligt den reviderade finansplanen måste politiken inriktas på att, utöver en låg inflationstakt, undvika underskott i de offentliga finanserna över en konjukturcykel, möta behovet av vissa strategiska skattesänkningar genom en mycket stram utgiftspolitik samt uppfylla de s.k. konvergenskraven inom EG:s ekonomiska och monetära union.

I årets LK analyseras mot denna bakgrund bl.a. vilka krav som kan komma att ställas på den offentliga utgiftsutvecklingen. Den inkomst- och utgiftsutveckling som följer av redan fattade beslut ställs mot olika alternativa långsiktiga krav på den offentliga utgiftsutvecklingen. Därefter diskuteras konsekvenserna — dels för den reala ekonomin dels för de offentliga utgiftsåtagandena — av en successiv sänkning av skatternas och utgifternas andel av BNP.

Beräkningarna är gjorda utifrån antaganden om en ekonomisk utveckling enligt följande: Den internationella ekonomin utvecklas gynnsamt vilket ger dragkraft åt en inhemsk återhämtning under LK-perioden. BNP-tillväxten stiger från -0,4% 1992 till 2,5% per år under perioden 1994-97. Arbetslösheten sjunker långsamt, från en topp på 5,0% 1993 ner till 3,5% 1997. Löne- och prisutvecklingstakten ligger på historiskt sett låga nivåer. Den privata konsumtionen ökar med drygt 2%

per år under tidsperioden 1994-1997.

Som en känslighetsberäkning redovisas effekterna av att den ekonomiska tillväxten antas bli lägre till följd av en förlängd internationell konjunktursvacka. Den lägre tillväxttakten innebär bl.a. en väsentligt högre arbetslöshet än i huvudscenariet. Den finansiella utvecklingen i offentlig sektor blir i detta scenarie väsentligt svagare än i huvudscenariet.

1.2 Beräkningsresultat

Statsbudgetens inkomster (kapitel 5) ökar under LK-perioden med ca 67 miljarder kronor, eller i genomsnitt 3,6% per år i löpande priser. Detta är mer än en halvering av ökningstakten jämfört med perioden 1986/87 - 1990/91 då den uppgick till 7,2% per år. Den låga ökningstakten förklaras dels av låga pris- och löneökningar, dels av att vissa engångsinkomster som uppstår under 1992/93 bortfaller under resten av LK-perioden, dels av att avräkningsskatten och skatteutjämningsavgiften upphör fr.o.m. år 1993 enligt regeringens förslag om kommunernas ekonomi som läggs fram i kompletteringspropositionen. Det innebär samtidigt att inkomstutvecklingen under periodens senare del, 1993/94 - 1996/97, är snabbare och uppgår till i genomsnitt 6,5% per år. Statsbudgetens samlade inkomster, dvs skatter och övriga inkomster, i förhållande till BNP faller från 30,4% 1992/93 till 28,2% 1996/97. Statsbudgetens skatteinkomster beräknade som andel av BNP, skattekvoten, beräknas under LK-perioden öka från 26,0% till 26,7%

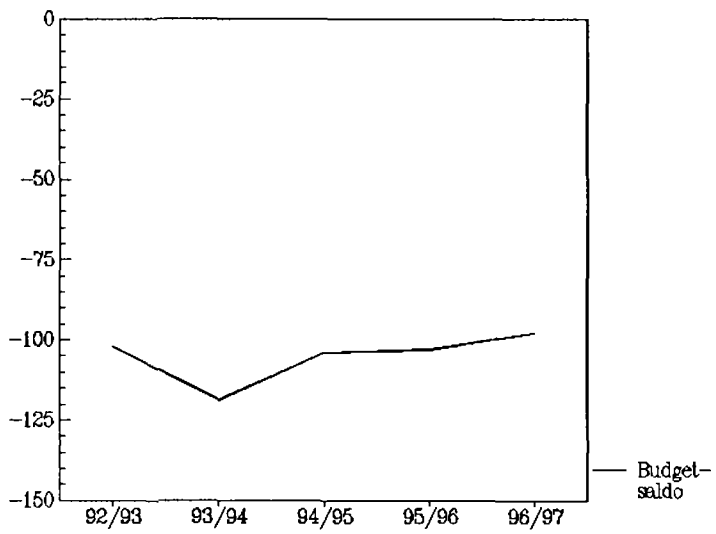
Statsbudgetens utgifter (kapitel 6) som andel av BNP, utgiftskvoten, minskar under LK-perioden, från 32,6% 1992/93 till 28,0% 1996/97.

Den relativt långsamma utvecklingen av statsbudgetens utgifter beror bl.a. på antaganden om relativt långsam pris- och löneökningstakt under perioden. Statsbudgetens utgifter exkl. statsskuldräntor ökar med i genomsnitt 1,9% under tidsperioden 1993/94-1996/97. Mellan budgetåren 1992/93 och 1993/94 beräknas utgifterna minska med ca 15 miljarder kronor, vilket till stor del förklaras av regeringens förslag till omläggning av det kommunala bidragssystemet. Enligt förslaget slopas både avräknings- och skatteutjämningsavgift. Detta inkomstbortfall kompenseras genom minskade statsbidrag till kommunerna. I LK-kalkylen har det generella statsbidraget till kommunerna beräknats vara nominellt oförändrat. Den långsamma utvecklingen av statsbudgetens utgifter beror vidare på att utgifterna för räntebidrag minskar kraftigt till följd av antaganden om minskande bostadsbyggande och sjunkande räntenivåer under perioden. Med anledning av att statsbidragen till kommunerna minskar mellan budgetåren 1992/93 och 1993/94, så ökar utgifterna exklusive statsskuldräntor endast med 1,6% i genomsnitt per år under LK-perioden. Utgifterna för ränta på statsskulden ökar med i genomsnitt 10,0% per år under LK-perioden.

För 1992/93 beräknas *statsbudgetens underskott* (kapitel 7) uppgå till -101,8 miljarder kronor eller till 6,9% av BNP. Detta är en försämring med drygt 2,2 procentenheter jämfört med 1991/92.

Den sammantagna inkomst- och utgiftsutvecklingen innebär att *statsbudgetens saldo* nominellt sett förbättras under LK-perioden. Detta innebär en förbättring även mätt som andel av BNP. Underskottet är för slutåret dock betydande, trots en gynnsam ekonomisk utveckling.

Diagram 1.1 Statsbudgetens saldo 1992/93 - 1996/97
Miljarder kronor, löpande priser

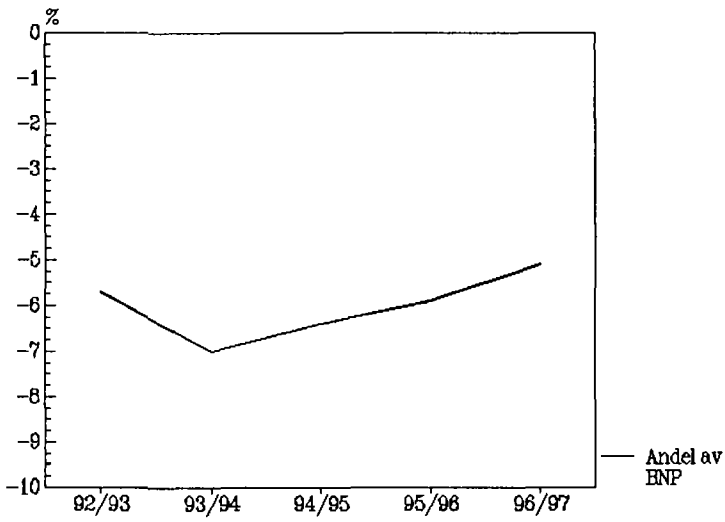


Källa: Finansdepartementet

För den *offentliga sektorn* (kapitel 8) minskar inkomsterna i förhållande till BNP under hela LK-perioden. Skattekvoten i offentlig sektor sjunker från 51,5% till 49,5%. BNP ökar under samma tidsperiod med 5,6% i genomsnitt per år.

De offentliga utgifternas andel av BNP sjunker under perioden från 67,4% till 62,7%. På grund av de stora budgetunderskotten ökar utgifterna för statsskuldräntor med i genomsnitt 10,0% per år under perioden. Utvecklingen innebär sammantaget att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn förbättras något, från -5,7% av BNP 1992/93 till -5,1% av BNP 1996/97. Huvuddelen av underskottet utgörs under hela perioden främst av de stora underskotten i statsbudgeten. Statsbudgetens utveckling svarar dock för den förbättring som sker i den samlade offentliga sektorns finansiella sparande. Det finansiella sparande i kommuner och i AP-fonden försämras under hela LK-perioden.

Diagram 1.2 Finansiellt sparande i offentlig sektor 1992/93 - 1996/97
Procentandel av BNP



Källa: Finansdepartementet

Det finansiella sparandet i den kommunala sektorn försämras med ca 25 miljarder kronor under LK-perioden. De goda resultaten under inledningen av perioden förklaras av den nedväxling i löne- och prisökningstakten som sker under 1992 i kombination med det nuvarande systemet för utbetalning av kommunalskatten från staten till kommunalsektorn. För kommunernas del innebär detta en långsam utgiftsutveckling samtidigt som skatteinkomsterna stiger i takt med den historiska inflationen vilket resulterar i ett tillfälligt förbättrat sparande i den kommunala sektorn åren 1991 och 1992. Fr.o.m. år 1993 föreslås ett nytt statsbidragssystem för kommuner och landsting träda i kraft. Samtidigt ändras även systemet för utbetalning av kommunalskatt. Den kommunala sektorns inkomster ökar långsammare än BNP till följd av att statsbidragen till kommuner och landsting sjunker realt med närmare 25 % under perioden samtidigt som deras skatteinkomster stiger långsamt. Också utgifterna ökar långsammare än BNP under perioden, men snabbare än inkomsterna. Under 1994-97 uppvisar kommunsektorn ett negativt finansiellt sparande på drygt 11 miljarder kronor per år.

I *AP-fonden* ökar utgifterna snabbare än inkomsterna framför allt beroende på att lönesumman utvecklas i långsammare takt än ATP-pensionsutbetaningarna. Som följd av detta försämras AP-fondens finansiella sparande från 36,5 miljarder kronor i löpande priser 1992/93 till 29,5 miljarder kronor 1996/97.

LK:n är ett av beslutsunderlagen för regeringen inför ett beslut om utformningen av en långsiktig utgiftsstrategi. Beräkningarna i den långsiktiga konsekvenskalkylen visar bl.a. hur stor del av samhällets resurser som kommer att tas i anspråk av den offentliga sektorn om inga

nya utgiftsbeslut fattas. Den utgiftsutveckling som följer i offentlig sektor av redan fattade beslut och gjorda åtaganden ställs i LK:n mot den som följer av att olika restriktioner fastställs för den offentliga utgiftsutvecklingen (kaptiel 9). Avsikten är att redovisa vilket totalt utgiftsutrymme den offentlig verksamheten får vid olika restriktioner för utgiftsutvecklingen.

Beräkningarna visar att det utgiftsutrymme som tas i anspråk för offentliga åtaganden enligt LK-beräkningarna i båda exemplen överstiger den önskvärda utgiftsnivån under hela LK-perioden. Med givna restriktioner för utgiftsutvecklingen krävs åtgärder som minskar de offentliga utgifterna med som lägst ca 36 miljarder kronor under LK-perioden.

I en känslighetsanalys (kapitel 10) redovisas den inkomst- och utgiftsutveckling som följer av en betydligt sämre internationell utveckling än den i huvudscenariet. Tillväxten blir lägre, vilket bl.a. får till följd att arbetslösheten stiger under hela perioden. Därigenom blir inflationen lägre. Offentliga sektorns sparande blir betydligt svagare utifrån dessa förutsättningar. De större underskotten i staten leder dessutom till ökad upplåning vilket medför ännu högre utgifter för statsskuldräntor än i huvudscenariet. Vid givna restriktioner för utgiftsutvecklingen medför denna utveckling att kraftfullare åtgärder än i huvudscenariet måste vidtas för att minska de offentliga utgifterna.

1.3 Slutsatser

Beräkningarna i årets långsiktiga konsekvenskalkyl visar att det finansiella sparandet i offentlig sektor under hela LK-perioden uppvisar historiskt sett stora underskott. En viss förbättring sker dock under perioden, från -5,7% av BNP 1992/93 av BNP till -5,1% av BNP 1996/97. I slutåret är underskottet dock fortfarande betydande trots att en gynnsam internationell utveckling under perioden skapat goda förutsättningar för en återhämtning för den svenska ekonomin.

Den ekonomiska tillväxten är av central betydelse för den offentliga sektorns finansiering eftersom tillväxt genererar ökade reala resurser. En stor del av de offentliga utgifterna räknas upp med prisutvecklingen men påverkas inte direkt av realinkomsterna. Det innebär att framförallt ekonomisk tillväxt ger utrymme för att exempelvis sänka den offentliga utgiftskvoten med bibehållen ambitionsnivå i de offentliga verksamheterna och transfereringarna. Ekonomisk tillväxt och låg inflation möjliggör även att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn kan öka utan att skattetrycket behöver höjas. Genom anpassningsförmåga till den internationella ekonomin och genom inhemska politiska beslut som förbättrar och effektiviserar marknadsstrukturer, ägandeformer, investeringsbenägenhet, utbildning, forskning, infrastruktur m.m. kan tillväxten påverkas positivt.

För budgetåret 1992/93 beräknas underskottet i offentlig sektor totalt till ca 84 miljarder kronor. Detta underskott kvarstår i stort sett oförändrat över hela LK-perioden. Att det totala sparandet är negativt är framför allt en konsekvens av det stora statliga budgetunderskottet. Den

förbättring som sker av detta neutraliserar det försämrade sparandet i den kommunala sektorn och AP-fonden.

LK-beräkningarna visar att den offentliga sektorn kommer att ha betydande finansiella underskott under hela LK-perioden. Skall resurser kunna prioriteras till nya åtaganden krävs omprövningar av gällande utgiftsåtaganden för att inte det offentliga sparandet ytterligare skall försämras.

Om skattetrycket skall sänkas eller nya satsningar och reformer genomföras, krävs motsvarande neddragningar av nuvarande offentliga utgifter. Generella besparingar på marginalen räcker inte för att tillräckligt begränsa utgifterna. I stället måste strukturella ingrepp i utgiftssystemen genomföras. En anpassning av de offentliga utgifterna måste ske långsiktigt och utifrån en samhällsekonomisk helhetssyn. Utgifternas effektivitet måste granskas från fördelningssynpunkt men också utifrån deras eventuella negativa inverkan på arbete, sparande och tillväxt. I detta perspektiv är beslut som rör transfereringarna av särskilt stor betydelse eftersom dessa sammantaget utgör ca två tredjedelar av de offentliga utgifterna.

Skall det totala utgiftsutrymmet definieras i enlighet med något av exemplen i kapitel 9 visar LK- kalkylen att detta förutsätter att besparingar genomförs. Besparingarna behöver som lägst uppgå till ca 36 miljarder kronor.

Årets långtidsutredning, LU 92, pekar på att skattebasernas rörlighet ökar i och med EES-avtalet, oavsett Sveriges EG-anknytning. LU:s scenarier utgår från att skatterna sammanlagt sänks med 35 miljarder kronor 1997. För att inte den samhällsekonomiska balansen skall äventyras måste utgifterna sänkas ännu mer. Sammantaget kan detta komma att innebära krav på betydande besparingar. LU 92 pekar också på att det största kravet för det offentliga utgiftsåtagandet i ett längre perspektiv följer av demografiska förändringar. Detta förklaras av att de framtida pensionärerna efter sekelskiftet dels blir fler, dels kommer att ha högre pensionskrav till följd av att de har fler intjänandeår och därmed högre ATP. Den demografiska utvecklingen ställer dessutom stora krav på ökade resurser för bl.a. vård och omsorg. LU 92 visar också att med den tillväxttakt som är att förutse och de krav på ökad konkurrensförmåga och bättre balans i offentliga sektorn som den ökade internationella integrationen innebär, så måste utgiftsutvecklingen i offentliga sektorn brytas och utgiftsnedskärningar genomföras.

LK-beräkningarna visar att de offentliga utgiftsåtagandena under hela perioden är kraftigt underfinansierade. Därtill kommer att resurser behöver frigöras för satsning på olika områden för att främja tillväxten.

Slutsatsen blir att betydande förändringar i den offentliga utgiftsstrukturen är nödvändiga om behovet av tillväxtfrämjande investeringar skall kunna tillgodoses parallellt med att sparandet skall kunna höjas utan att skatternas andel av BNP höjs. En önskvärd reformering av ett utgiftssystem får ofta effekt först efter ett antal år. Det gör det särskilt angeläget att tidigt fatta beslut om hur utgiftsbegränsningarna skall ske. Skall inkomst- och utgiftsutvecklingen förändras finns det i stort sett två

vägar att gå: att minska automatiken eller att genomföra strukturella förändringar. Skall utgiftsutvecklingen radikalt påverkas skulle en minskning av automatiken vara alltför kortsiktig och dessutom en otillräcklig åtgärd. I stället krävs att strukturella förändringar i utgiftssystemen genomförs och att ett konstant förändringstryck upprätthålls också för att styra över utgifterna till prioriterade, ofta nya, områden. I årets LK redovisas några exempel på hur arbetet med att styra utgifterna genomförs. Regeringen har initierat ett antal strukturprojekt/ översyner/-utredningar. Vissa av de redovisade strukturprojekten kan förutses innebära att utgiftstrycket ökar ytterligare inom områden som utbildning, vård och omsorg. För att åstadkomma dessa ompriorite-ringar inom ramen för oförändrade resurser visar LK-beräkningarna att den omfördelning av resurser som sker under perioden är otillräcklig. Skall vissa verksamheter prioriteras samtidigt som det totala utgiftsutrymmet begränsas krävs det att arbetet med att åstadkomma strukturförändringar förs vidare på nya områden i syfte att begränsa utgiftsutvecklingen. Inriktningen av dessa bör dels röra marknadens funktionssätt i syfte att påverka tillväxten positivt, dels inriktas på att förändra utgiftsautomatiken i de automatiskt verkande regelsystemen.

2 Samhällsekonomisk bakgrund

Den offentliga sektorns finansiella utveckling bestäms dels av beslut om förändringar i de offentliga systemen, dels av den samhällsekonomiska utvecklingen. För LK-beräkningarna måste därför en bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen under kalkylperioden göras.

Det finns en rad kopplingar mellan samhällsekonomin och de offentliga utgifterna och inkomsterna. En svag sysselsättningsutveckling ger upphov till ökade offentliga utgifter via t.ex. arbetsmarknadsåtgärder och arbetslöshetsersättningar. Inflationen ger den offentliga sektorn ökade nominella inkomster men slår samtidigt igenom på utgiftssidan genom prisuppräkning av transfereringar etc. Skatteinkomsterna bestäms ytterst av den ekonomiska tillväxten. Lönesumman som är produkten av sysselsättningen och lönenivån är, jämte den privata konsumtionen, den viktigaste skattebasen.

Ekonomisk tillväxt ger den offentliga sektorn ökade reala inkomster. De offentliga utgifterna räknas till stor del upp med prisutvecklingen, men påverkas inte direkt av realinkomsterna. Det innebär att ekonomisk tillväxt ger utrymme för att antingen öka den offentliga verksamheten eller att med bibehållen ambitionsnivå sänka den offentliga utgiftskvoten. Den ekonomiska tillväxten är alltså av central betydelse för den offentliga sektorns utveckling.

Tillväxten påverkas i sin tur av den ekonomiska politiken. För en liten öppen ekonomi som Sverige är BNP-utvecklingen på kort sikt i hög grad beroende av utvecklingen på våra exportmarknader och den svenska industrins relativa kostnadsläge. På lång sikt är emellertid produktivitetsutvecklingen och arbetskraftsutbudet de avgörande faktorerna bakom tillväxten. Produktivitetens utveckling bestäms av ett komplext samspel mellan storleken på kapitalstocken, utbildningsnivån och den tekniska utvecklingen. Även institutionella faktorer av typen marknadsstrukturer, ägandeformer m.m. spelar en stor roll. Den ekonomiska politiken påverkar dessa faktorer. Offentliga utgifter inom utbildning och infrastruktur är viktiga, eftersom de kan bidra till ökad tillväxt.
Skattepolitiken kan påverka investeringsbenägenheten, arbetsutbudet och forsknings- och utvecklingsarbete.

I detta avsnitt ges en kortfattad beskrivning av den bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen som ligger till grund för beräkningarna i årets LK. Bedömningen överensstämmer med den som görs i den reviderade nationalbudgeten för åren 1992-1993.
I känslighetsanalysen i kapitel 10 undersöks effekterna av en sämre ekonomisk utveckling efter 1992. Detta scenario baseras på antagandet om en förlängd internationell konjunktursvacka.

Det bör särskilt framhållas att inget av scenarierna tar särskild hänsyn till positiva effekter av den internationella integrationen på svensk ekonomi. Produktiviteten i näringslivet ökar på ett sätt som är representativt för de senaste femton åren. Det finns dock goda argument för att produktivitetsutvecklingen under 1990-talet kan bli gynsammare. EES-avtalet och den fortsatta internationella integrationen kan redan i det

aktuella tidsperspektivet innebära möjligheter till effektivisering av ekonomin och därmed en högre produktivitetstillväxt. På grund av den stora osäkerheten om när och i vilken omfattning dessa effekter kan tänkas uppträda har de emellertid inte beaktats i denna kalkyl.

2.1 De internationella förutsättningarna

Den ekonomiska utvecklingen i omvärlden bedöms bli gynnsam under kalkylperioden. Konjunkturen i OECD-området nådde sin botten i mitten av 1991. I flertalet industriländer väntas tillväxten tillta under loppet av 1992 och 1993. Den internationella återhämtningen blir dock sammantaget betydligt svagare än under tidigare uppgångsfaser. För hela OECD-området bedöms tillväxttakten stiga från knappt 1 % 1991 till ca 2 % 1992 och 3 % 1993.

En viktig osäkerhetsfaktor i bedömningen är styrkan i den amerikanska konjunkturuppgången. Ytterligare osäkerhet är förknippad med den tyska och den japanska utvecklingen.

Den goda utvecklingen i omvärlden förutses fortsätta under resten av kalkylperioden. BNP-tillväxten i OECD-området beräknas ligga omkring 3 % årligen under perioden 1994-97.

För svensk del innebär detta att utvecklingen på våra exportmarknader förväntas bli tämligen god under kalkylperioden med tillväxttal på närmare 7 % per år för bearbetade exportvaror efter 1992. Detta kan jämföras med högkonjunkturen 1984-86 då exportmarknaderna i genomsnitt växte med 10 % per år och med bottenåret 1991 då exportmarknadstillväxten var endast drygt 0,5 %.

2.2 Utgångsläget och utvecklingen 1992-93

Den svenska ekonomin utvecklas för närvarande mycket svagt. Efterfrågan viker inom de flesta sektorer och produktionen faller. Trots omfattande arbetsmarknadspolitiska insatser ökar arbetslösheten och ligger för närvarande på 4 % (AKU februari 1992).

Den ekonomiska tillbakagången orsakas av en kombination av konjunkturella och strukturella faktorer. Avmattningen i omvärlden har stor betydelse. Till övervägande del förklaras dock tillbakagången av inhemska faktorer. Överhettningen i svensk ekonomi under 80-talets sista år drev upp lönekostnaderna på ett sätt som var oförenligt med produktivitetsutvecklingen. Följden blev att konkurrenskraften urholkades och svenska företag började tappa marknadsandelar på världsmarknaden samtidigt som vinstmarginalerna krympte.

Efter att BNP enligt nationalräkenskaperna sjönk med 1,1 % 1991 beräknas nedgången stanna på 0,4 % under 1992. Under 1993 förutses förbättrad internationell draghjälp och en viss återhämtning av den inhemska efterfrågan leda till en uppgång i BNP på drygt 0,8 %. Ökningen av arbetslösheten väntas dock fortsätta under 1992 och 1993 till en för svenska förhållanden mycket hög nivå.

Avmattningen i den svenska ekonomin medför en markant nedväxling av lönestegringstakten. Så gott som samtliga lönepåverkande faktorer

verkar i samma riktning. Arbetslösheten stiger, inflationstakten avtar, vinsterna pressas ned och kapacitetsutnyttjandet faller. Lönedämpningen i kombination med en svag efterfrågan och ledig produktionskapacitet medför att konsumentpriserna stiger mycket långsamt. Inflationen väntas nå en botten på 2,1% under 1993.

De svenska räntorna föll förhållandevis kraftigt under större delen av 1991. I november tvingades Riksbanken emellertid strama åt penningpolitiken sedan stora valutaflöden uppkommit. Under 1992 och 1993 förväntas räntenivån fortsätta att sjunka något.

Hushållens reala disponibla inkomster väntas öka med 1,7% 1992 för att sedan minska med ca 0,8% 1993. Förbättringen under 1992 beror till en del på den kraftiga nedväxlingen av inflationen jämfört med 1991. Eftersom många transfereringar räknas upp med föregående års inflation innebär minskningen av inflationen att realvärdet av transfereringarna ökar. Den privata konsumtionen ökar realt med 0,5% 1992 för att sedan falla tillbaka med 0,5% 1993.

2.3 Utvecklingen 1994-97

De positiva dragen i utvecklingen förstärks efter 1993. En årlig exporttillväxt kring 6% ger näring åt den inhemska återhämtningen. BNP-tillväxten stiger från 0,8% 1993 till drygt ca 2,5% per år under perioden 1994-97. Investeringarna växer med ca 4% per år som en följd av förbättrad lönsamhet i industrin och bidrar därmed till återhämtningen.

Tabell 2.1 Nyckeltal för den ekonomiska utvecklingen 1991-97

Procentuell förändring från föregående år	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BNP, volym	-1,1	-0,4	0,8	2,6	2,6	2,3	2,3
Export, volym	-2,7	1,0	4,5	7,0	6,0	5,7	5,7
Timlön	5,3	3,5	3,5	4,0	4,5	5,0	5,0
Utbetald lönesumma	3,3	2,1	1,0	5,1	5,6	6,4	6,4
KPI (årsgenomsnitt)	9,4	2,5	2,2	3,5	3,6	3,8	3,8
Arbetslöshet, nivå	2,7	4,4	5,0	4,8	4,4	4,0	3,5

Källa: Finansdepartementet

Arbetslösheten sjunker långsamt från en topp på 5,0% 1993 ner till 3,5% 1997. En ökad efterfrågan på arbetskraft gör att lönerna stiger något snabbare efter 1993, men p.g.a. det fortsatt kärva arbetsmarknadsläget ligger ökningstakten fortfarande på en historiskt låg nivå. Tack vare de låga nominella löneökningarna och en god produktivitetsutveckling begränsas inflationen till 3-4% per år och reallönerna kan öka något. De låga nominella löneökningarna i kombination med den goda produktivitetstillväxten innebär också att konkurrenskraften för svensk exportindustri förbättras och förlorade marknadsandelar börjar återtas.

Räntenivån fortsätter att sjunka något under perioden. Detta innebär en viss nedgång i realräntorna eftersom inflationen förväntas bli i stort sett oförändrad under perioden.

Den privata konsumtionen ökar realt med ca 2% per år 1994-97. Tillsammans med en real ökning av lönesumman på knappt 4% under perioden 1994-1997 innebär detta att de viktigaste skattebaserna ökar realt under perioden.

3 Beräkningsmetod

I det följande redovisas de beräkningsmässiga förutsättningarna för LK-beräkningarna.

3.1 Inkomster

Inkomstberäkningarna baseras på riksrevisionsverkets (RRV) beräkningar med utgångspunkt i den ekonomiska utveckling som redovisats i tabellerna 2.1 och 10.1.

Den inkomstnivå vid vilken skyldighet föreligger för fysiska personer att betala statlig inkomstskatt skrivs upp med utvecklingen av konsumentprisindex plus två procentenheter.

Beräkningarna av inkomstskatter för juridiska personer baseras på antaganden om bruttodriftsöverskott i näringslivet exkl. egna hem.

Den kommunala utdebiteringen, dvs. kommunalskatten, antas vara oförändrad under LK-perioden.

3.2 Utgifter

Utgångspunkten är att beräkna utgifter till följd av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. En konsekvens av beräkningsmetoden är att många anslag antas ha realt oförändrad nivå under perioden.

Transfereringarna antas komma att utvecklas i enlighet med beräkningar av volymförändringar. För dessa anslag har den demografiska utvecklingen stor betydelse, t.ex. antalet födda barn och antalet pensionärer.

De anslag som styrs av den s.k. forskningsramen ligger kvar på oförändrad nivå under LK-perioden trots att inga beslut ännu fattats för tiden efter 1992/93. Utgifter för investeringar har behandlats på likartat sätt.

Vissa inkomst- och utgiftsförändringar redovisas som tillkommande utgiftsbehov, netto. Bland dessa kan nämnas i princip beslutande infrastrukturinvesteringar om totalt tio miljarder kronor under LK-perioden. Vidare har beräkningsmässigt antagits en uppjustering av barnbidraget. Detta syftar till att ge en så rättvisande bild av statsbudgetens utveckling som möjligt.

Antalet sjukdagar (inom sjukförsäkringssystemet) antas under LK-perioden ligga kvar på 1993 års nivå.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder antas ligga kvar på 1992/93 års nivå under LK-perioden.

Minskningen av anslagsbehållningarna antas schablonmässigt uppgå till 1,5 miljarder kronor per år.

För LK-perioden är beräkningar i fasta priser gjorda i 1992/93 års prisnivå. För den historiska perioden avser fasta priser 1985 års priser.

Beräkningen av statsskuldräntor för budgetåret 1992/93 grundas på gällande räntenivåer vid beräkningstillfället. För perioden därefter baseras ränteberäkningarna på antagen räntenivå. I beräkningarna antas nettoupplåningen i utlandet vara oförändrad.

Uppräkningen av utgifterna från fasta till löpande priser har gjorts enligt de antaganden om pris- och löneutvecklingen som redovisas i tabellerna 2.1 och 10.1.

3.3 Den samhällsekonomiska bakgrunden

I den prognos för den samhällsekonomiska utvecklingen som ligger till grund för LK-beräkningarna ingår också en bedömning av den offentliga sektorns utveckling. Detta är nödvändigt för att kunna ta fram prognoser för BNP, inflation, löneutveckling etc. När detta underlag sedan används i LK:n kan en annan bild av den offentliga sektorns utgifts-, inkomst- och sparandeutveckling än den ursprungliga framkomma. Detta innebär att de förutsättningar som låg till grund för den ursprungliga prognosen förändras. Följaktligen skulle LK:ns resultat behöva användas för att ta fram en ny samhällsekonomisk prognos, vilken i sin tur ligger till grund för en ny LK osv. En sådan iterativ process har inte kunnat genomföras till sitt slut men en preliminär LK-beräkning ligger dock till grund för den samhällsekonomiska bild som används som utgångspunkt för denna LK.

4 Utgiftsstrategi och ny budgetberedning

Den ekonomiska tillväxten blir enligt tillgängliga prognoser betydligt lägre framöver än den var t ex under 1960-talet, då den offentliga sektorns system för social trygghet och omsorg huvudsakligen började byggas upp. Generellt kan sägas att ju lägre tillväxttakten är, desto större del av de samlade resurserna kommer de offentliga utgifterna att ta i anspråk givet ambitionsnivåer och systemens konstruktion. Den offentliga sektorn kan således inte tillåtas växa i samma takt framöver som den gjort under tidigare decennier, särskilt inte om dess andel i ekonomin inte skall öka.

Bland de offentliga utgiftssystemen finns idag ett stort antal som är behäftade med strukturella problem. Konstruktionen medför att de uppsatta målen inte nås. Parallellt uppstår icke önskvärda konsekvenser i ekonomin vad gäller utveckling av t.ex. arbetskraftsutbud och sparande. Som exempel kan systemen för pensioner, stöd till bostadsfinansiering och arbetsskadeförsäkring nämnas. Skattereformens syfte var framför allt att eliminera sådana, icke önskvärda effekter.

Att bringa kontroll över de offentliga utgifternas utveckling och sänka utgiftstrycket i ekonomin kräver såväl långsiktighet som helhetssyn. Skall dessutom skattetrycket sänkas eller nya satsningar och reformer genomföras krävs motsvarande neddragningar av nuvarande utgifter. Generella besparingar på marginalen räcker inte för att tillräckligt begränsa utgifterna. Strukturella ingrepp i utgiftssystemen måste genomföras.

4.1 En långsiktig utgiftsstrategi

Mot bakgrund av ovanstående har regering och riksdag beslutat om en långsiktig strategi för de offentliga utgifterna.

Enligt den reviderade finansplanen måste politiken inriktas på att, utöver en låg inflationstakt, undvika underskott i de offentliga finanserna över en konjukturcykel, möta behovet av vissa strategiska skattesänkningar genom en mycket stram utgiftspolitik samt uppfylla de s.k. konvergenskraven inom EG:s ekonomiska och monetära union. Utifrån dessa långsiktiga mål har en strategi för de offentliga utgifterna lagts fast. Strategin omfattar följande tre steg:

1 Att bedöma den långsiktiga utgiftsutvecklingen.
2 Att fastställa det totala utgiftsutrymmet och fördela det dels över tiden, dels enligt politiska prioriteringar.
3 Att göra avstämningar varje år för att bestämma utgiftsutrymmet för en ny treårsperiod.

Det totala utgiftsutrymmet måste fastställas mot bakgrund av vad som krävs för att uppnå eftersträvad ekonomisk utveckling på längre sikt.

Syftet med en långsiktig utgiftsstrategi är att det nu, när de offentliga utgifterna inte längre kan tillåtas öka som vid uppbyggnad och expansion, är angeläget att tydliggöra de samhällsekonomiska restriktionerna och att

ange vilket det långsiktiga, politiskt definierade, målet är.

En utgångspunkt för besluten enligt strategin är bl.a. beräkningarna i den långsiktiga konsekvenskalkylen. Dessa visar hur stor del av samhällets resurser som kommer att tas i anspråk av den offentliga sektorn om inga nya beslut fattas. Denna utveckling ställs sedan mot vad som kan tillåtas om det långsiktiga målet för de offentliga utgifternas utveckling skall kunna nås. Mot bakgrund härav beslutas om ett utrymme för offentliga utgifter. Det innebär att budgeteringen av de offentliga utgifterna i första hand tar sin utgångspunkt i prognoser av den ekonomiska utvecklingen och bedömningar av vilken storlek den offentliga sektorn bör få ha. Den additiva process där myndigheternas behov av ytterligare resurser summeras som utgångspunkt för budgeteringen överges därmed.

I samband med att det totala utgiftsutrymmet fastställs bör det också klargöras vilka områden som skall ges hög respektive lägre prioritet inom det utrymme som bedöms finnas tillgängligt i ekonomin för den offentliga sektorn. Likaså måste en bedömning göras av vilka år nödvändiga strukturella förändringar får effekt, vilket avgör fördelningen av utgiftsutrymmet över tiden.

Även för prioriteringarna mellan olika områden utgör beräkningarna i den långsiktiga konsekvenskalkylen en utgångspunkt. Utgiftsutvecklingen i enlighet med redan fattade beslut redovisas i såväl realekonomiska termer som i ändamålsområden.

4.2 En ny budgetberedning

För att främja långsiktighet i beslutsfattandet och ge bättre förutsättningar att uppfylla de budgetpolitiska målsättningarna genomförs i enlighet härmed vissa förändringar i regeringens interna budgetberedning.

Den långsiktiga utgiftsstrategin utgör basen för en ny budgetberedning. I enlighet med denna fastställs det totala utgiftsutrymmet för den offentliga sektorn samtidigt som prioriteringar görs inom detta utrymme.

Avsikten är vidare att analyser av verksamheter och granskning av måluppfyllelse och resultat skall få allt större utrymme i budgetberedningen inom regeringen och dess kansli.

Den nya budgetberedningen kan ses som tre faser vilka alla avslutas med att specifika beslut fattas av regeringen. Faserna speglar en successivt ökad grad av detaljeringsnivå i budgeteringen.

Den första fasen motsvarar i stort sett de tre steg som innefattas i den långsiktiga utgiftsstrategin. Utifrån en bedömning av den ekonomiska utvecklingen och den långsiktiga konsekvenskalkylen tar regeringen ställning till utgiftsnivån för kommande år. Regeringen tar samtidigt ställning till hur olika ändamål skall prioriteras samt till en fördelning av utgiftsutrymmet mellan staten, AP-fonden och kommunerna.

Den andra fasen i budgetberedningen innebär ytterligare konkretisering och operationalisering av beslutet om det totala utgiftsutrymmet. I denna fas arbetas en departementsvis fördelning fram för statsbudgeten i konsekvens med regeringens tidigare prioriteringar. Utgångspunkten är

de långsiktiga konsekvenskalkyler som görs för varje departement.

I den sista fasen arbetas de enskilda anslagen fram för att presenteras i budgetpropositionens tabellverk.

4.3 Rambudgetering

För att operationalisera de krav den långsiktiga utgiftsstrategin och en ny budgetberedning ställer krävs en fast administrativ process. Rambudgetering är ett lämpligt arbetsinstrument i detta syfte. En ram anger vilket utrymme som finns att budgetera inom. Applicerad på den nya budgetberedningen innebär fastställandet av det totala utgiftsutrymmet för den offentliga sektorn och de prioriteringar som görs i samband med detta, att även utrymmet för statsbudgetens sammanlagda utgifter anges. Utifrån regeringens beslut om hur olika ändamålsområden skall prioriteras görs en departementsvis fördelning av utgiftsutrymmet. Denna fördelning innebär att departementsramar slås fast. Inom sin departementsram har sedan respektive minister att fördela utgifterna på anslag i enlighet med de riktlinjer som tidigare beslutats. Kopplingen mellan verksamhetsansvar och finansiellt ansvar blir på detta sätt tydligare. Rambudgetering innebär inte att de faktiska utgifterna inte får översiga budgeterat belopp. Med andra ord gäller inte en "cash limit" beträffande utfallet. Rambudgetering är en metod att budgetera utifrån helhetssyn och långsiktighet.

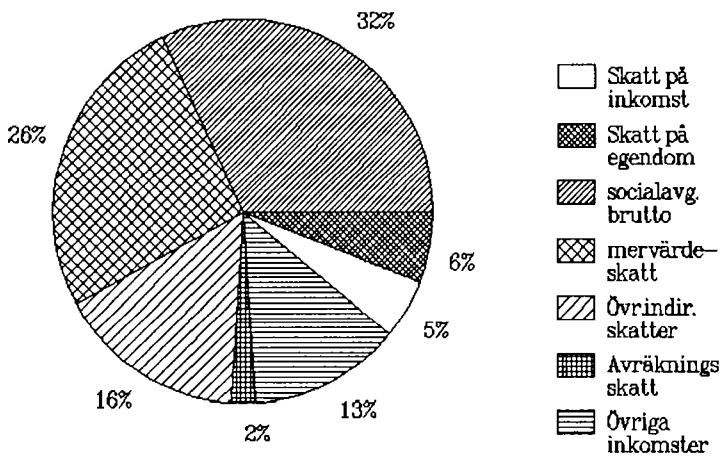
5 Statsbudgetens inkomster

Statsbudgetens inkomster indelas i skatter, inkomster av statens verksamhet, inkomster av försåld egendom, återbetalning av lån samt kalkylmässiga inkomster. Skatteinkomsterna utgörs av fysiska och juridiska personers inkomstskatter, lagstadgade socialavgifter, skatt på egendom samt skatt på varor och tjänster. Budgetåret 1992/93 beräknas skatterna utgöra ca 85 % av statsbudgetens inkomster.

På kort sikt leder hög nominell pris- och löneökningstakt till snabbt stigande inkomster, även om den reala tillväxten är låg. Om löneökningstakten, utan motsvarande ökning av produktiviteten, varaktigt ligger på en högre nivå än i våra konkurrentländer, leder detta till försämrad konkurrenskraft. På sikt leder en sådan utveckling till försämrad tillväxt och påverkar därmed inkomstutvecklingen negativt.

På lång sikt är det utvecklingen av produktivitet och sysselsättning som avgör den ekonomiska tillväxten och därmed utvecklingen av inkomsterna.

Diagram 5.1 Statsbudgetens inkomster 1992/93



Källa: Finansdepartementet

Tabell 5.1 Statsbudgetens inkomster
Miljarder kronor, löpande priser

	1992/93	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1992/93-1996/97	1986/87-1990/91
Fysiska personers skatt	-8,3		9,1
Juridiska personers skatt	28,4	-1,6	-4,3
Socialavgifter, brutto	144,7	4,1	7,0
Skatt på egendom	26,0	-2,0	16,4
Mervärdeskatt	114,4	3,3	14,3
Övriga indirekta skatter	71,6	3,7	6,7
Avräkningsskatt	7,8	-	-
Övriga inkomster	61,1	-11,0	0,6
Summa inkomster	**445,7**	**3,6**	**7,2**
som andel av BNP[1]	30,4		
Nyckeltal:			
Lönesumma	621,8	5,2	9,7
Privat konsumtion	815,3	5,4	9,2
BNP	1 466,0	5,6	9,1

[1]Andelen var 37,0% 1986/87 och beräknas för 1996/97 till 28,2%.
Källor: Riksrevisionsverket och Finansdepartementet

5.1 Utveckling 1986/87 - 1990/91

Under de senaste fem åren har statsbudgetens bruttoinkomster ökat med 117 miljarder kronor. Detta motsvarar en genomsnittlig ökningstakt på 7,2% per år i löpande priser. Inkomsterna som andel av BNP minskade under samma period med ca 3 procentenheter, från 37% till 34%. Statsbudgetens skatteinkomster mätt som andel av BNP ökade från 32,0% till 32,7% under perioden 1986/87 till 1989/90, för att falla till 30,6% budgetåret 1990/91. Att skatteinkomsterna, mätt som andel av BNP, föll budgetåret 1990/91 förklaras främst av att inkomsterna av fysiska personers inkomstskatt minskade år 1991 till följd av skattereformen. Denna sänkning finansierades huvudsakligen av breddad skattebas för mervärdeskatten redan år 1990. Ytterligare en viktig förklaring till minskande skatteinkomster 1990/91 är det försämrade konjunkturläget.

Den inkomstgrupp som ökat snabbast under den senaste femårsperioden är egendomsskatterna. Ökningen uppgick i genomsnitt till 16% per år. Den kraftiga ökningen förklaras främst av att inkomsterna av fastighetsskatt överförts från kommunerna till staten fr. o. m. år 1987 samt av att såväl stämpelskatten som omsättningsskatten på värdepapper höjts under perioden. Inkomsterna från mervärdeskatten ökade med 14% per år i genomsnitt. Detta förklaras, förutom av en snabb nominell ökning av den privata konsumtionen, av den breddning av mervärdeskattebasen som var en del av skattereformen och den tillfälliga höjningen av mervärdeskatten. Mer än hälften av statsbudgetens totala inkomstökning under den senaste femårsperioden utgjordes av mervärdeskatt.

5.2. Utveckling 1992/93-1996/97

Statsbudgetens bruttoinkomster beräknas under LK-perioden öka med ca 67 miljarder kronor eller i genomsnitt 3,6% per år. Budgetåret 1993/94 minskar inkomsterna med ca 21 miljarder kronor, främst till följd av att skatteutjämningsavgift och avräkningsskatt slopas samt att engångsinkomster om ca 13 miljarder kronor för budgetåret 1992/93 bortfaller. Under perioden 1993/94 - 1996/97 ökar inkomsterna med i genomsnitt 6,5% per år. Fysiska personers inkomstskatt beräknas öka med ca 50 miljarder kronor, vilket motsvarar tre fjärdedelar av den totala ökningen. Inkomster av lagstadgade socialavgifter svarar för 25 miljarder kronor eller nära två femtedelar av inkomstökningen. Inkomsterna av mervärdeskatt beräknas öka med ca 16 miljarder kronor, vilket motsvarar nästan en fjärdedel av den totala inkomstökningen. Inkomsterna av övriga indirekta skatter beräknas öka med ca 11 miljarder. Inkomster av statens verksamhet samt återbetalning av lån beräknas minska med ca 18 miljarder kronor. Juridiska personers inkomstskatt och övriga inkomster beräknas minska med tillsammans ca 16 miljarder kronor. Statsbudgetens skatteinkomster, brutto, beräknas öka med ca 90 miljarder kronor eller i genomsnitt 6,4% per år under LK-perioden. BNP ökar under samma period med i genomsnitt 5,6% per år. Därmed beräknas statsbudgetens skattekvot öka med 0,7 procentenheter.

5.2.1 Fysiska personers inkomstskatt

Inkomsterna av fysiska personers inkomstskatt är främst beroende av nominell löneutveckling.

Inkomstgränsen över vilken statlig skatt utgår är reallöneskyddad med 2%. En lägre reallönetillväxt än 2% bidrar till en sänkning av skattekvoten genom att färre personer träffas av den högre skattesatsen ovanför inkomstgränsen. Vid högre reallöneökning ökar det reala skatteuttaget. Under LK-perioden överstiger den årliga reallöneökningen inte 2% något år.

Fysiska personers inkomstskatt består av två delar, statlig och kommunal skatt. Dessa uppbärs tillsammans, nettot av uppbörd och kommunalskatteutbetalningar redovisas över statsbudgeten. Utbetalning av kommunalskatt till kommunerna sker i två steg. Ett givet år utbetalas ett förskott till kommunerna, som baseras på den beskattningsbara inkomsten två år tidigare. Två år efter förskottutbetalningen slutregleras kommunalskatten. Detta innebär att statsbudgetens redovisning av fysiska personers inkomstskatt avser ett nettobelopp av bl.a. uppbörd av statlig och kommunal skatt samt förskottsutbetalning och slutreglering av kommunal skatt. Nettobeloppet på statsbudgeten blir därmed också beroende av nominell löneutveckling två till fyra år tidigare.

Budgetåret 1992/93 beräknas nettoinkomsten av fysiska personers inkomstskatt bli negativ och uppgå till -8,3 miljarder kronor. Att nettobeloppet beräknas bli negativt beror på att bruttouppbörden ökar relativt långsamt till följd av den måttliga löneökningstakten, samtidigt som utbetalningarna av kommunalskatt ökar kraftigt till följd av den

högre löneökningstakten två år tidigare. Budgetåret 1996/97 beräknas nettobeloppet till 41,3 miljarder kronor. Ökningen är en effekt av en genomsnittlig årlig ökning på ca 4,8% för bruttouppbörden och ca 1,2% för kommunalskatteutbetalningarna. Nettoinkomsterna ökar snabbare i början av perioden och stagnerar senare, framförallt pga att kommunalskatteutbetalningarna ökar slutåret som en följd av utbetalningssystemet för dessa. I det förslag om kommunernas ekonomi som läggs fram i bilaga II till kompletteringspropositionen, föreslås ett nytt system för utbetalning av kommunalskatt. Med givna beräkningsförutsättningar medför det nya systemet att utbetalningarna av kommunalskattemedel blir 13 miljarder kronor högre budgetåret 1996/97.

5.2.2 Juridiska personers inkomstskatt

Inkomsterna av juridiska personers inkomstskatt beror främst på vinsten efter bokslutsdispositioner i näringslivet. I LK-beräkningarna baseras utvecklingen av inkomsterna från juridiska personers inkomstskatt på antaganden om utvecklingen av bruttodriftsöverskottet i näringslivet (exkl. egna hem). Därmed är dessa inkomster i hög grad beroende av den ekonomiska utvecklingen. Under inkomstgruppen juridiska personers inkomstskatt redovisas även effekter av upplösning av företagens reserver, s.k. avskattning, och beskattning av tjänstegrupplivförsäkringar. Avskattningen beräknas till 3,5 miljarder kronor för 1991 och till knappt 6 miljarder kronor per år under åren 1992 - 1994.

Budgetåret 1992/93 beräknas juridiska personers inkomstskatt uppgå till ca 28 miljarder kronor och utgöra ca 6% av statsbudgetens inkomster. Inkomsterna av juridiska personers inkomstskatt beräknas under LK-perioden minska med ca 1,8 miljarder kronor eller i genomsnitt 1,6% per år. Minskningen förklaras främst av att avskattningen av företagens reserver upphör 1995.

5.2.3 Lagstadgade socialavgifter

Tabell 5.2 Inkomster av lagstadgade socialavgifter
Miljarder kronor, löpande priser

	1992/93	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1992/93-1996/97	1986/87-1990/91
Socialavgifter, brutto	144,7	4,1	11,4
Sjukförsäkringsutgifter[1]	51,3	2,6	13,1
Arbetsskadeförsäkringsutgifter	12,6	5,0	32,3
Socialavgifter, netto	80,8	4,9	7,0

[1]I detta belopp ingår föräldraförsäkring och administrationskostnader

Källor: Riksrevisionsverket och Finansdepartementet
Anm.: I socialavifter brutto ingår överföring från delpensionsfonden (7 miljarder kronor 1992/93) och årliga överföringar från arbetslivsfonden (3,7 - 4,1 miljarder kronor under LK-perioden)

Tabell 5.3 Lagstadgade socialavgifter

Procent av avgiftsunderlag	Avgiftsuttag 1992	antaget 1993-1996
Avgifter vilka helt redovisas på statsbudgeten		
Folkpensionavgift	7,45	7,45
Barnomsorgsavgift	2,20	2,20
Utbildningsavgift[1]	0,31	0,35
Särskild löneskatt[2]	21,85	21,85
Avgifter vilka nettoredovisas på statsbudgeten		
Sjukförsäkringsavgift	7,80	7,80
Arbetsskadeförsäkringsavgift[3]	0,90	1,58
Avgifter vilka ej redovisas på statsbudgeten		
ATP-avgift	13,00	13,00
Delpensionsavgift[4]	0,50	-
Arbetsmarknadsavgift[5]	2,16	2,16
Lönegarantiavgift	0,20	0,20
Arbetarskyddsavgift	0,35	0,17
Avgift för sjöfolks pensionering[6]	1,20	1,20
Summa	**34,83**	**34,83**

[1]Vuxenutbildningsavgift uppgår till 0,31% fr.o.m. 1 juli 1992. 1 juli 1993 t.o.m. 30 juni 1994 är avgiften 0,35%. Fr.o.m. 1 juli 1994 höjs avgiften till 0,39%.
[2]Särskild löneskatt utgår på passiv näringsverksamhet, för lön och aktiv näringsverksamhet efter 65 års ålder samt för arbetsgivares pensionspremier. Ingår inte i "summan".
[3]Arbetsskadeförsäkringsavgift uppgår till 0,9% t.o.m. 30 juni 1992. 1,4% 1 juli 1992 t.o.m. 31 december 1992. 1,58% fr.o.m. 1 januari 1993.
[4]Delpensionsavgift uppgår till 0,50% t.o.m. 30 juni 1992. Slopas fr.o.m. 1 juli 1992.
[5]Arbetsmarknadsavgift uppgår till 2,12% fr.o.m. 1 juli 1992. 1 juli 1993 t.o.m. 30 juli 1994 är avgiften 2,08%. Fr.o.m. 1 juli 1994 sänks avgiften till 2,04%
[6]Avgift för sjöfolks pensionering betalas endast av arbetsgivare som sysselsätter sjömansskattepliktig personal. Ingår inte i "summa".

Källor: Riksrevisionsverket och Finansdepartementet

De lagstadgade socialavgifterna följer, vid oförändrat avgiftsuttag, lönesummans utveckling. Denna beror på timlön och sysselsättningsgraden i ekonomin. Socialavgiftsinkomsterna styrs således i mycket hög grad av den nominella och reala tillväxten i ekonomin. Det totala avgiftsuttaget framgår av tabell 5.3. En knapp tredjedel av avgiftsinkomsterna redovisas på statsbudgeten. Resten redovisas direkt till fonder utanför statsbudgeten. Den största av dessa är AP-fonden. Sjukförsäkrings- och arbetsskadeavgifterna redovisas netto på statsbudgetens inkomstsida, dvs med avdrag för de utgifter som de avses finansiera. Detta betyder att underskott kan uppstå på respektive inkomsttitel om utgifterna överstiger avgiftsinkomsterna.

Statsbudgetens inkomster av lagstadgade socialavgifter beräknas uppgå till ca 145 miljarder kronor brutto budgetåret 1992/93. De utgör därmed en tredjedel av statsbudgetens inkomster. I beloppet ingår en engångsöverföring från delpensionsfonden på sju miljarder kronor som skall förstärka finansieringen av arbetsskadefonden och folkpensionssystemet samt en överföring från arbetsmarknadsfonden om knappt fyra miljarder

kronor, avsedd att bidra till finansieringen av utbildningsbidragen inom arbetsmarknadsutbildningen.

Under LK-perioden beräknas inkomsterna av lagstadgade socialavgifter, brutto, öka med ca 25 miljarder kronor eller i genomsnitt 4,1% per år. Lönesumman antas under samma period öka med i genomsnitt 5,2% per år. Att avgiftsinkomsterna ökar långsammare än lönesumman beror på att engångsinkomsten från delpensionsfonden försvinner efter 1992/93.

5.2.4 Skatt på egendom

Skatt på egendom utgörs av skatt på fast egendom, förmögenhetsskatt, arvs- och gåvoskatt samt stämpelskatt. Under budgetåret 1992/93 beräknas dessa skatter inbringa 26 miljarder kronor. Under LK-perioden beräknas inkomsterna av dessa skatter minska med ca 2,0 miljarder kronor eller i genomsnitt 2,0% per år. Minskningen förklaras av att förmögenhetsskatten slopas under perioden.

5.2.5 Mervärdeskatt

Inkomsterna av mervärdeskatt styrs främst av den privata konsumtionens utveckling samt investeringarnas utveckling i löpande priser. Därmed är de i hög grad beroende av den ekonomiska utvecklingen.

Mervärdeskatt utgår med 25% på konsumtionen av de flesta varor och tjänster. Regeringen föreslår i kompletteringspropositionen att skattesatsen ska sänkas till 22% 1 januari 1993. För livsmedel, inrikes transporter samt hotell och restaurangtjänster utgår fr. o. m. år 1992 en reducerad mervärdeskatt på 18%.

Budgetåret 1992/93 beräknas inkomsterna av mervärdeskatt uppgå till 114,4 miljarder kronor. Under LK-perioden beräknas inkomsterna av mervärdeskatt öka med 15,7 miljarder kronor eller 3,3% per år. Den privata konsumtionen antas under samma period öka med i genomsnitt 5,4% per år. Att inkomsterna av mervärdeskatt ökar långsammare än den privata konsumtionen förklaras av förslaget om sänkt skattesats fr.o.m. 1 januari 1993.

5.2.6 Övriga indirekta skatter

Flertalet av de övriga indirekta skatterna utgår med fasta belopp för viss volym eller per enhet. Detta innebär att den reala beskattningen minskar vid prisökningar. Under LK-perioden beräknas inkomsterna av övriga indirekta skatter öka med ca 11,2 miljarder kronor eller i genomsnitt 3,7% per år.

5.2.7 Avräkningsskatt

Avräkningsskatten, som uttas sedan 1990/91, tillkom som ett led i skattereformen för att neutralisera effekten för kommunerna av breddade skattebaser och för kommunernas avdrag för mervärdeskatt. Skatten upphör fr.o.m. 1 januari 1993 som en följd av regeringens förslag om ett nytt system för statsbidrag till kommuner och landsting. För budgetåret

1992/93 beräknas inkomsterna (avseende år 1992) till ca 7,8 miljarder kronor.

5.2.8 Övriga inkomster

Övriga inkomster består av inkomster från statens verksamhet (bl. a. rörelseöverskott, ränteinkomster, inkomster av statens aktier och offentligrättsliga avgifter), inkomster av försåld egendom och återbetalning av lån m. m. Dessa inkomster utgör tillsammans ca 58 miljarder kronor eller knappt 15% av statsbudgetens inkomster. Under LK-perioden beräknas dessa inkomster minska med ca 23 miljarder kronor eller i genomsnitt 11,1% per år. Minskningen beror på att skattutjämningsavgiften för kommunerna tas bort år 1993 och att vissa engångsinkomster 1992/93 bortfaller, liksom ränteinkomster och amortering avseende statslån för affärsverk som bolagiseras.

6 Statsbudgetens utgifter

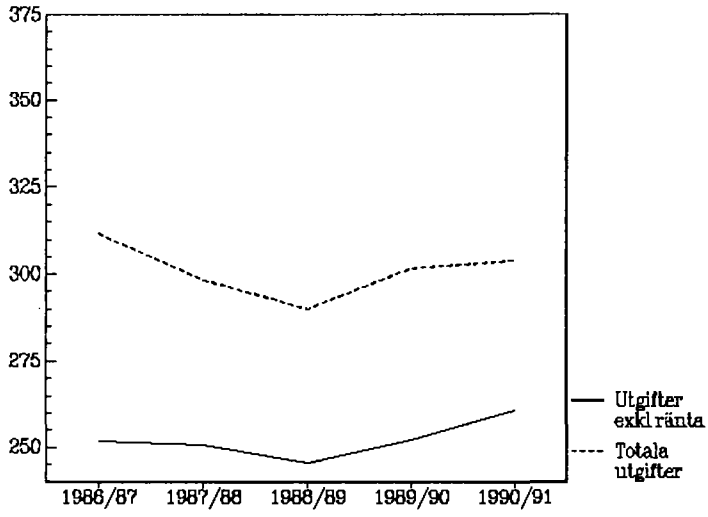
Under budgetåret 1992/93 beräknas statsbudgetens utgifter uppgå till 547,5 miljarder kronor. Av dessa utgifter redovisas 85 % av utgifterna för sjuk- och föräldraförsäkringen samt de totala utgifterna för arbetsskadeförsäkringen på statsbudgetens inkomstsida. Sammanlagt uppgår dessa utgifter till 63,9 miljarder kronor. I det följande avses statsbudgetens bruttoutgifter, dvs inklusive utgifter som redovisas på inkomstsidan, såvida inte annat anges.

6.1 Utgiftsutveckling för budgetåren 1986/87 - 1996/97

Statsbudgetens utgifter inkl. statsskuldräntor minskade med ca 0,6% per år i fasta priser under perioden 1986/87-1990/91. Detta speglar de fallande ränteutgifterna som under samma tidsperiod minskade realt med i genomsnitt 7,9% per år. De minskade ränteutgifterna beror på successivt förbättrade statsfinanser under tidsperioden ifråga med undantag för budgetåret 1990/91 då budgetunderskottet uppgick till 34,5 miljarder kronor. Statsbudgetens utgifter exkl. statsskuldräntor ökade däremot realt under perioden 1986/87 - 1990/91 med i genomsnitt ca 0,9% per år. Den reala BNP-tillväxten var samtidigt i genomsnitt 1,5% per år. Statsbudgetens utgifter som andel av BNP, utgiftskvoten, minskade därmed från 38,5% 1986/87 till 37,0% 1990/91.

De utgifter som har ökat mest är utgifter för räntebidrag, bidrag till kommuner för flyktingar, försvar, internationellt utvecklingsarbete, sjukförsäkring samt utgifter för arbetsskador. Vidare har utgifterna ökat för skatteutjämningssystemet. Detta system finansieras dels genom skatteutjämningsavgifter, dels genom bidrag från staten. I regeringens förslag till förändrat kommunalt bidragssystem förslås att skatteutjämningsavgiften avskaffas.

Diagram 6.1 Statsbudgetens utgifter, brutto, inkl. resp. exkl. statsskuldräntor 1986/87 - 1990/91
Miljarder kronor, fasta priser



Källa: Finansdepartementet

Att utgifterna totalt sett inte ökat mer förklaras av att utgiftsminskningar skett inom vissa områden. Vissa affärsverks investeringsanslag har lyfts ut från statsbudgeten. Minskade utgifter för sysselsättningsskapande åtgärder har kunnat ske till följd av positiv konjunkturutveckling samtidigt som företagsstöden dragits ner. Slutligen har utgifterna för statsskuldräntor minskat. Vid utgången av budgetåret 1990/91 uppgick statsskulden till 627 miljarder kronor.

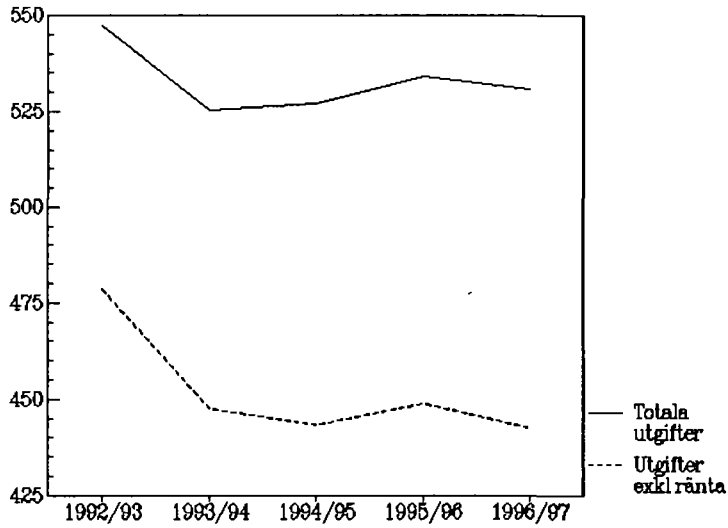
Även under LK-perioden, dvs. 1992/93 - 1996/97, beräknas statsbudgetens utgifter exkl. statsskuldräntor minska — med i genomsnitt 1,9% per år i fasta priser, vilket innebär att utgiftsnivån sjunker med drygt 36 miljarder kronor 1996/97 jämfört med 1992/93. En väsentlig förklaring till att utgifterna minskar totalt sett sammanhänger med det förslag som presenteras i del II i kompletteringspropositionen. Som ett led i omläggningen avskaffas både skatteutjämningsavgift och avräkningsskatt vilket medför minskade inkomster för staten. För att neutralisera denna effekt minskas de totala statsbidragen till kommunerna. I 1992 års budgetproposition beräknades avräkningsskatt och skattutjämningsavgift till sammanslagt 33,2 miljarder kronor för budgetåret 1992/93.

En viktig förklaring till utgiftsminskningen är att bostadssubventionerna minskar kraftigt under LK-perioden. Räntebidrag och investeringsbidrag minskar med sammanlagt 15,8 miljarder kronor i fasta priser under LK-perioden. Denna nedgång beror framförallt på beräkningsförutsättningarna. Således antas en kraftig minskning i lägenhetsbyggandet. Vidare förutsätts en sjunkande räntenivå. Beräkningarna utgår från att investeringsbidraget avskaffas fr.o.m. 1 januari 1993.

Ytterligare förklaringar till utgiftsnedgången är att programmet med omställningsåtgärder inom jordbruket och östeuropaprogrammet faller bort under perioden. Pensionsutbetalningarna för folkpension och förtidspensioner minskar realt som en följd av stigande pensionspoäng för nybeviljade ATP-pensioner. En motsvarande merbelastning sker alltså på utgifterna i AP-fonden.

Diagram 6.2 Statsbudgetens utgifter, brutto, inkl. resp exkl. statsskuldräntor 1992/93 - 1996/97

Miljarder kronor, fasta priser



Källa: Finansdepartementet

Utgifterna växer å andra sidan till följd av att utlandsbiståndet ökar i takt med utvecklingen av BNI. Inom socialdepartementets område ökar utgifterna för barnbidrag beroene på ökat antal bidragstagare under LK-perioden. Inom utbildningsdepartementets område ökar utgifterna till följd av ökat antal högskoleplatser.

På grund av de fortsatt stora underskotten i statsbudgeten under LK-perioden ökar statsskulden varje år och därmed även utgifterna för statsskuldräntor. Dessa beräknas öka från 69 miljarder kronor budgetåret 1992/93 till 101 miljarder kronor 1996/97, vilket motsvarar en årlig genomsnittlig ökning med 10,0%. Som jämförelse kan nämnas att utvecklingen av BNP under samma tidsperiod uppgår till 5,6%. Det allmänna ränteläget antas sjunka under LK-perioden vilket innebär att utgifterna för statsskuldräntorna skulle ha varit ännu högre om nuvarande räntenivå skulle gälla under LK-perioden.

Tabell 6.1 Utgifter för statsskuldräntor m.m.
Miljarder kronor, löpande priser

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
Totalt	69,0	80,0	89,0	94,0	101,0
Räntor på lån i svenska kronor	64,0	75,2	84,7	89,8	97,4
Räntor på lån i utländsk valuta	5,1	4,0	3,7	3,6	3,6
Valutakursdifferenser	-0,1	0,8	0,6	0,6	0,0

Källa: Riksgäldskontoret

I *löpande priser* beräknas statsbudgetens totala utgifter öka med i genomsnitt 2,8% per år.

En konsekvens av att utgifterna ökar långsammare än BNP är att statsbudgetens utgiftskvot minskar. Under budgetåret 1992/93 beräknas utgifternas andel av BNP uppgå till 37,3% och minska till 33,5% 1996/97. Orsaken till den förhållandevis långsamma utgiftsutvecklingen är antaganden om en relativt långsam pris- och löneökningstakt under perioden. Detta medför att även indexbundna transfereringar som pensioner, sjukförsäkring och arbetsskador ökar relativt långsamt.

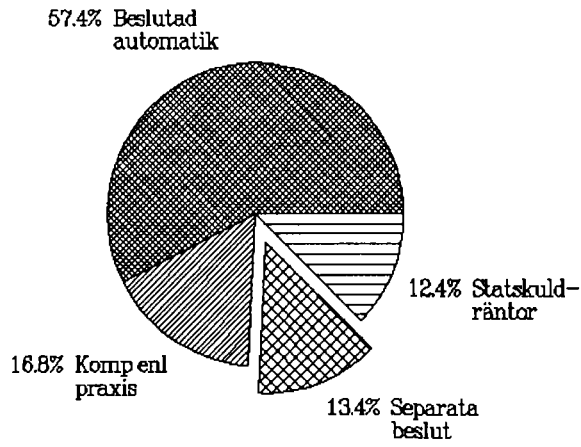
6.2 Utgiftstyrande faktorer

Närmare 60% av utgifterna på statsbudgeten, vilket 1992/93 motsvarar 320 miljarder kronor, styrs av *automatiskt verkande regelsystem*. Dessa utgifter ökar automatiskt i takt med t.ex. inflation, räntenivå eller volym, om inga nya politiska beslut fattas. Exempel på stora utgifter, vilka styrs av sådan automatik, är sjukförsäkring, folkpensioner och räntebidrag till bostäder. Sammantaget kan ovan nämnda utgifter sägas vara föremål för beslutad automatik.

Därtill kommer knappt 17% eller 93 miljarder kronor för verksamheter som i efterhand *kompenseras enligt praxis* för historisk prisutveckling. Till denna kategori hänförs främst utgifter för den statliga förvaltningen.

Utgifter för *räntor på statsskulden* svarar för drygt 12% och beräknas uppgå till 69 miljarder kronor. Dessa utgifter styrs av den historiska utvecklingen av statsbudgetens saldo, vilket avspeglas i statsskulden, samt av räntenivån. Drygt 70 miljarder kronor eller drygt 13% av statsbudgetens utgifter bestäms av *separata beslut*. De två största utgiftsposterna i denna kategori är allmänna barnbidrag och utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Diagram 6.3 Utgiftsstyrande faktorer



Källa: Finansdepartementet

Sammanfattningsvis kan sägas att endast en liten del av utgifterna styrs genom separata beslut, medan merparten endast kan påverkas genom ändringar i befintliga regelsystem. Huvuddelen av utgifterna bestäms av pris- och löneutvecklingen. Detta innebär att en ekonomisk utveckling med hög BNP-tillväxt och måttliga pris- och löneökningar ger en långsam ökning av statsutgifterna och fallande statlig utgiftskvot.

6.3 Utgifterna fördelade på realekonomiska kategorier

I följande avsnitt görs en uppdelning av utgifterna i realekonomiska kategorier innebärande att utgifterna indelas i konsumtion, investeringar, transfereringar och finansiella transaktioner. Denna uppdelning stämmer i stort sett överens med det internationella nationalräkenskapssystemet SNA (System of National Accounts).

Tabell 6.2 Realekonomisk fördelning av statsbudgetens utgifter
Miljarder kronor, fasta priser (fp), och löpande priser (lp)

	1992/93	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1992/93-1996/97		1986/87 1990/91
		lp	fp	fp
Konsumtion	126,9	3,0	-1,3	2,6
Investeringar	14,3	-1,2	-4,7	-8,9
Transfereringar, brutto	366,2	0,5	-3,7	1,3
till hushåll	176,7	2,7	-0,6	0,4
till kommunerna	111,4	-7,1	-10,4	3,0
till utlandet	15,1	4,5	1,3	8,1
till företag m.m.	63,0	-5,9	-9,1	4,1
Finansiella transaktioner	1,1	-7,7	-7,7	-27,3
Statsskuldräntor	69,0	10,0	6,3	-7,9
Summa utgifter[1]	**577,5**	**1,2**	**-2,4**	**-0,6**
varav transfereringar från inkomstsidan	60,2	2,9	-0,5	7,9

[1]Inklusive tillkommande utgiftsbehov

Källor: Finansdepartementet, Riksrevisionsverket och Riksgäldskontoret

6.3.1 Konsumtion

Utgifterna för statlig konsumtion beräknas 1992/93 utgöra en femtedel av statsbudgetens utgifter. Dessa består av löner och andra utgifter för framför allt statlig förvaltning, försvaret och högskolan. Under perioden 1986/87 - 1990/91 ökade den statliga konsumtionen med i medeltal 2,6% per år realt. De konsumtionsutgifter som ökat mest avser drift av vägar och järnvägar, arbetsmarknadsutbildning samt utgifter för förläggningskostnader för flyktingar.

Under perioden 1992/93 - 1996/97 beräknas de statliga konsumtionsutgifterna i fasta priser minska med i genomsnitt 1,3% per år. Utgiftsminskningen beror bl.a. på minskade kostnader för flyktingförläggningar p.g.a antagen minskning av antalet asylsökande.

6.3.2 Investeringar

Investeringsutgifterna beräknas 1992/93 utgöra drygt 2,5% av statsbudgetens utgifter. De investeringar som finansieras över statsbudgeten består främst i vägar och järnvägar. Investeringarna inom affärsverken uppgår till omkring 15 miljarder kronor. Dessa finansieras inte över statsbudgeten utan genom upplåning bl.a. i Riksgäldskontoret.

Utgifter för byggnader och anläggningar samt materielinköp för civila ändamål betraktas som investeringar. Endast de av statens egna investeringar som finansieras över statsbudgeten redovisas i denna kategori. Investeringar som finansieras över statsbudgeten och som går till andra sektorer i ekonomin redovisas som transfereringar till respektive sektor.

Investeringarna minskade under perioden 1986/87 - 1990/91 i fasta priser med i genomsnitt 8,9% per år. Att investeringarna minskat

förklaras av främst två finansieringstekniska förändringar. Statens vattenfallsverks investeringsanslag lyftes av från statsbudgeten 1988/89. Vidare avvecklades byggnadsstyrelsens investeringsanslag fr.o.m budgetåret 1990/91. De sistnämnda investeringarna finansieras numera genom lån i Riksgäldskontoret.

6.3.3 Transfereringar

De sammanlagda transfereringarna beräknas 1992/93 motsvara knappt två tredjedelar av statsbudgetens utgifter. Transfereringarna går främst till hushåll, kommuner, företag och som bistånd till utlandet.

Under budgetåren 1986/87 - 1990/91 minskade utgifterna för företagsstöd och arbetsmarknadspolitiska åtgärder samtidigt som transfereringarna till hushåll ökade kraftigt. De hushållstransfereringar som ökat mest är utgifter för sjukförsäkring och studiemedel. Räntebidrag till bostäder, vilka klassificeras som transfereringar till företag, ökade också relativt kraftigt.

Hushållstransfereringar svarar för knappt hälften av statsbudgetens transfereringsutgifter. De största hushållstransfereringarna på statsbudgeten är folkpensioner, sjuk- och föräldraförsäkring, allmänna barnbidrag, arbetsskadeersättningar och studiestöd. Hushållstransfereringarna minskar något i fasta priser under LK-perioden, främst på grund av minskade utgifter för folkpensioner. Denna minskning beror till viss del på ökade intjänandepoäng i ATP-systemet vilket i sin tur ökar utgifterna inom ATP-systemet utanför statsbudgeten.

Hushållstransfereringar redovisas även på statsbudgetens inkomstsida. Dessa gäller sjuk- och föräldraförsäkringen (85% redovisas på inkomstsidan) samt utgifterna för arbetsskadeförsäkringen. Utgifterna för sjuk- och arbetsskadeförsäkringen beräknas öka med i genomsnitt 2,7% per år under LK-perioden i löpande priser. Sedan 1990 har sjukfrånvaron minskat, vilket till en del kan antas bero på lägre ersättningsnivåer i sjukförsäkringen men också reflekterar ett försämrat arbetsmarknadsläge.

Tabell 6.3 Transfereringar till hushåll
Miljarder kronor, fasta priser (fp), och löpande priser (lp)

	1992/93	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1992/93-1996/97		1986/87 1990/91
		lp	fp	fp
Summa transfereringar till hushåll	**176,7**	**2,7**	**-0,6**	**0,4**
varav:				
Folkpensioner	68,5	2,2	-0,9	1,1
Sjukförsäkringar	22,4	1,5	-1,8	1,1
Föräldraförsäkringar	18,2	4,1	0,6	13,4
Arbetsskadeförsäkringar	12,6	5,0	1,5	21,8

Källor: Finansdepartementet, Riksrevisionsverket och Riksgäldskontoret

Transfereringar till kommuner, minskar under LK-perioden realt med ca 10,4% per år. De minskade reala utgifterna sammanhänger med regeringens förslag till förändrat kommunalt bidragssystem. Enligt förslaget minskas statsbidragen bl.a. som en följd av avveckling av avräkningsskatt och skatteutjämningsavgift.

Transfereringar till utlandet består huvudsakligen av anslag till utvecklingsbistånd. Utgifterna för biståndet uppgår till 1% av BNI. Under den kommande femårsperioden beräknas transfereringarna till utlandet att öka med i genomsnitt 1,3% per år.

Transfereringar till företag m.m. förväntas minska kraftigt i fasta priser. Den främsta orsaken är att de tillfälliga utgifterna för omställningsåtgärder inom jordbruket försvinner under perioden. Antagandet om minskat bostadsbyggande medför vidare kraftigt minskade utgifter för ränte- och investeringsbidrag vilka klassificeras som transfereringar till företag.

7 Budgetsaldot

Utvecklingen av statsbudgetens saldo budgetåren 1986/87 - 1996/97 framgår av tabell 7.1. Under budgetåren 1986/87 - 1988/89 skedde en successiv förbättring av saldot. Detta förklaras framförallt av en snabb inkomstökning 1988/89. Till följd av saldoförbättringen minskade även utgifterna för statsskuldräntor.

Under perioden 1989/90 till 1992/93 sker en mycket kraftig försämring av budgetsaldot, därefter sker en viss återhämtning. 1996/97 är underskottet fortfarande betydande.

Tabell 7.1 Budgetsaldo 1986/87 - 1996/97
Miljarder kronor, löpande priser

Budgetår	Inkomster	Utgifter exkl. stads-skuld-räntor	Stats-skuld-räntor	Budget-saldo	Saldo som andel av BNP
Utfall					
1986/87	320,1	271,5	63,8	-15,2	-1,6%
1987/88	332,6	283,3	53,4	- 4,1	-0,4%
1988/89	367,7	296,4	53,2	18,1	1,6%
1989/90	401,5	334,4	63,7	3,4	0,3%
1990/91	403,5	377,0	61,0	-34,5	-2,5%
Nuvarande beräkning					
1991/92	416,5	422,8	61,3	- 67,6	-4,7%
1992/93	381,8	414,6	69,0	-101,8	-6,9%
1993/94	362,7	401,5	80,0	-118,8	-7,8%
1994/95	396,8	411,6	89,0	-103,8	-6,4%
1995/96	422,8	431,8	94,0	-103,0	-6,0%
1996/97	440,9	437,9	101,0	- 98,0	-5,4%

Källa: Finansdepartementet

8 Den offentliga sektorn

Den offentliga sektorn omfattar staten, socialförsäkringssektorn samt kommunsektorn (kommuner, landsting, kyrkokommuner och kommunalförbund). De samlade offentliga utgifterna beräknas 1992/93 uppgå till ca 67% av BNP. Av detta belopp svarar staten för hälften, den kommunala sektorn för ca 40%. Resterande 10% utgörs av utgifter för ATP-systemet.

Regeringens och riksdagens beslutsfattande är inte avgränsat enbart till statsbudgeten. Gränserna mellan delsektorerna är inte för alltid givna - både finansierings- och verksamhetsansvar har över tiden ändrats. Som exempel kan nämnas förstatligandet av den kommunala polisen under 1960-talet och den överflyttning av arbetsgivaransvaret för lärare från staten till kommunerna som skedde 1991. Skatter och avgifter flyttas också mellan delsektorerna. Detta gäller t.ex. avvecklingen av den kommunala företagsbeskattningen och fastighetsbeskattningen. Ytterligare exempel utgör växlingen av inkomster av arbetsgivaravgifter med två procentenheter från statsbudgeten till AP-fonden fr.o.m. den 1 januari 1990.

LK-beräkningarna avser i första hand statsbudgeten. LK-kalkylerna skall emellertid ligga till grund för regeringens långsiktiga utgiftsstrategi för hela den offentliga sektorn. Detta nödvändiggör en sammanställning och konsolidering av offentlig sektor, vilket ger en heltäckande bild av de offentliga finanserna och den offentliga sektorns resursanspråk.

8.1 Staten och socialförsäkringssektorn

Statsbudgetens inkomster och utgifter har redan redovisats i avsnitten 5 och 6. I detta avsnitt redovisas utvecklingen av inkomster och utgifter för statsbudgeten samt AP-fonden, arbetsmarknadsfonden, delpensionsfonden, arbetarskyddsfonden, lönegarantifonden och arbetslivsfonden.

8.1.1 Inkomster

De inkomster som inte redovisas på statsbudgeten består främst av arbetsgivaravgifter samt AP-fondens ränteinkomster. Arbetsgivaravgifternas utveckling styrs, vid oförändrat avgiftsuttag, av lönesummans utveckling. Lönesumman beror av timlön och sysselsättning i ekonomin. Utvecklingen av inkomster från arbetsgivaravgifter är således i hög grad beroende av den nominella och reala tillväxten i ekonomin. Ränteinkomsterna bestäms främst av räntenivån samt fondstorleken.

Tabell 8.1 Statens och socialförsäkringssektorns inkomster
Miljarder kronor, löpande priser

	1992/93	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1992/93-1996/97	1986/87-1990/91
Statsbudgetens inkomster	381,8	3,7	6,0
Nettoredovisade inkomster[1]	63,9	3,1	15,0
ATP-avgifter	85,4	5,4	17,2
Övriga avgiftsinkomster	16,7	6,8	23,2
AP-fondens ränteinkomster	50,9	- 0,1	7,3
Övrigt	1,6	-13,1	181,7
Summa totalt	**600,3**	**3,6**	**8,9**
Som andel av BNP[2]	41,1%		

[1]Avser inkomster som nettoredovisas mot sjuk- och arbetsskadeförsäkringsutgifter
[2]Andelen var 41,6% 1986/87 och beräknas för 1996/97 till 38,1%

Källor: Riksrevisionsverket och Finansdepartementet

Under perioden 1986/87 -1990/91 ökade statens och socialförsäkringssektorns inkomster totalt med ca 184 miljarder kronor eller i genomsnitt 8,9% per år. BNP ökade under samma period med i genomsnitt 9,1% per år. Statsinkomsternas andel av BNP minskade därmed från 46,1% till 45,7%. Trots en minskning av de samlade inkomsterna, ökade sektorns skatter och avgifter med ca 164 miljarder kronor vilket bidrog till en höjning av skattekvoten med 0,7 procentenheter. Ca 67 miljarder kronor av inkomstökningen avser inkomster utanför statsbudgeten. Tre fjärdedelar av denna ökning har skett i ATP-systemet, bl.a. till följd av en höjning av ATP-avgiften med två procentenheter 1 januari 1990.

Under LK-perioden beräknas statsbudgetens inkomster, bruttoredovisat, öka med i genomsnitt 3,6% per år.

Av statens inkomster utanför statsbudgeten beräknas arbetsgivaravgifterna öka med i genomsnitt 6,9% per år. Lönesumman antas öka med i genomsnitt 5,4% per år under samma period. Att inkomsterna av arbetsgivaravgifter beräknas öka snabbare förklaras av att arbetsgivare får göra avdrag för kostnader för utbildningsvikariat under budgetåret 1992/93. Denna avdragsmöjlighet antas upphöra fr.o.m. 1993/94.

AP-fondens ränteinkomster beräknas ligga kvar på i stort sett samma nominella nivå 1996/97 som 1992/93.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras i huvudsak genom arbetsmarknadsavgiften, vilken för närvarande uppgår till 2,16% av lönesumman. Avgiften skall sänkas med 0,04 procentenheter per år under perioden 1992/93 - 1994/95. En motsvarande höjning sker av vuxenutbildningsavgiften. Därutöver betalar medlemmar i a-kassan en s.k. egenavgift som för närvarande utgör ca 5% av arbetslöshetsförsäkringens inkomster. Egenavgiften kommer att höjas och beräknas utgöra ca 30% av inkomsterna fr.o.m. år 1993.

Delpensionsfondens behållning uppgick vid utgången av år 1991 till ca 12 miljarder kronor. Delpensionsfonden har finansierats med en delpensionsavgift som för närvarande uppgår till 0,5% av lönesumman. 1 juli 1992 avvecklas delpensionsavgiften och växlas mot en lika stor

höjning av avgiften för arbetsskadeförsäkringen. Fr.o.m. 1 juni 1992 upphör också möjligheten att ansöka om delpension. Under 1992/93 skall 7 miljarder kronor av delpensionsfondens behållning överföras till statsbudgeten för att förstärka arbetsskadeförsäkringen och folkpensionssystemet. Delpensionsfondens inkomster under LK-perioden består av ränteinkomster på det återstående fondkapitalet.

Statens och socialförsäkringssektorns inkomster beräknas under LK-perioden öka med ca 92 miljarder kronor eller i genomsnitt 3,6% per år. Mätt som andel av BNP innebär detta en minskning med 3,0 procentenheter från 41,1% till 38,1%. Staten och socialförsäkringssektorn bidrar samtidigt till en sänkning av skattekvoten med 0,6 procentenheter.

8.1.2 Utgifter

Utgifterna i staten och socialförsäkringssektorn redovisas i tabell 8.2.

Tabell 8.2 Statens och socialförsäkringssektorns utgifter
Miljarder kronor, löpande priser

	1992/93	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1992/93-1996/97		1986/87 1990/91
		lp	fp	fp
Stadsbudgeten utgifter	483,6	2,7	-0,8	-0,6
Utgifter på inkomstsidan[1]	63,9	3,1	-0,4	7,1
Allmän tilläggspension	99,8	5,9	2,4	5,1
Arbetslöshetsförsäkring[2]	29,0	-0,8	-4,1	-
Delpension	2,0	-44,7	-46,5	15,5
Övriga utgifter[3]	6,4	1,9	-1,6	-
Summa totalt	**684,7**	**3,0**	**-0,5**	-
Som andel av BNP[4]	46,7	-	-	-

[1]Innefattar 85% av utgifterna för sjuk- och föräldraförsäkring och 100% av utgifterna för arbetsskadeförsäkring
[2]Historiska uppgifter för arbetslöshetsförsäkringens utgifter är inte jämförbara med dagens system
[3]Innefattar utgifter för lönegaranti, arbetslivsfonden och arbetarskyddsfondens utgifter
[4]Andelen beräknas till 42,4% för budgetåret 1996/97

Källor: Finansdepartementet, Riksförsäkringsverket, Riksrevisionsverket

I tabellen redovisas statsbudgetens totala utgifter som summan av "statsbudgetens utgifter" och "utgifter på inkomstsidan" samt utgifterna för ATP-pensionsutbetalningar, arbetslöshetsförsäkring, delpension samt en övrig post.

Statsbudgetens utgiftsutveckling har beskrivits i kapitel 6. I detta avsnitt beskrivs utvecklingen av övriga poster.

Av tabellen framgår att de samlade statliga utgifterna ökar med i genomsnitt 3,0% per år under LK-perioden. I fasta priser minskar utgifterna med ca 0,5% per år i genomsnitt ,vilket är en återspegling av statsbudgetens utveckling. Inom ATP-systemet ökar pensionsutbetalningarna. ATP-pensionsutbetalningarna ökar i genomsnitt med 5,9% per år under LK-perioden. Ökningen överstiger den antagna inflationstak-

ten beroende på att antalet ATP-pensionärer ökar samt att den genomsnittliga pensionspoängen stiger. Denna utveckling fortgår även efter LK-perioden.

Utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen minskar både i löpande och i fasta priser, till följd av den minskade arbetslösheten under LK-perioden som i sin tur är en konsekvens av det förbättrade konjukturläget under den kommande femårsperioden. I LK-beräkningarna når arbetslösheten sin kulmen 1993 och uppgår då till 5,0% och sjunker sedan successivt till 3,5% år 1997. Utgifterna minskar med ca 0,8% per år i genomsnitt.

Utgifterna för delpension minskar kraftigt under LK-perioden vilket beror på den successiva avvecklingen av delpensionssystemet. Enligt regeringens förslag upphör möjligheten att ansöka om delpension fr.o.m. 1 juni 1992. Delpensionsutgifterna minskar därför kraftigt under LK-perioden.

I tabell 8.3 finns folkpension, ATP och delpension sammanställda.

Tabell 8.3 Statens och socialförsäkringssektorns pensionsutgifter
Miljarder kronor, fasta priser (fp) och löpande priser (lp)

	1992/93	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1992/93-1996/97		1986/87 1990/91
		lp	fp	fp
Folkpension[1]	68,4	2,2	-0,9	1,1
Allmän tilläggspension	99,8	5,9	2,4	5,1
Delpension	2,0	-44,7	-46,5	15,5
Summa totalt	**170,2**	**4,2**	**0,7**	**2,8**
Som andel av BNP[2]	11,6	-	-	-

[1]Ålderspension, förtidspension och efterlevandepension
[2]Andelen beräknas för 1996/97 till 11,0%

Källor: Finansdepartementet, Riksförsäkringsverket och Riksrevisionsverket

Av tabellen framgår att de samlade pensionsutgifterna ökar med 4,2% per år i genomsnitt. Utgifterna för folkpension ökar med 2,2% per år. Denna relativt långsamma ökning är en återspegling av utvecklingen i ATP-systemet där utgifterna ökar betydligt snabbare.

8.1.3 Statens finansiella sparande

Statens[1] finansiella sparande består i huvudsak av budgetsaldot, korrigerat för vissa inkomster och utgifter som inte påverkar det finansiella sparandet, samt arbetsmarknadsfondens finansiella netto.

Budgetåret 1992/93 beräknas det finansiella sparandet i staten uppgå till ca -135 miljarder kronor eller -9,2% av BNP. Av det totala sparande-underskottet svarar arbetsmarknadsfonden för 16 miljarder kronor. Eftersom delpensionsavgiften avskaffas den 1 juli 1992, samtidigt som arbetsskadeavgiften höjs i motsvarande mån, upphör inkomster av

[1]Som staten räknas här stat och socialförsäkringssektor exkl. AP-fonden

delpensionsavgifter under 1992/93. Samtidigt är delpensionsutgifterna fortfarande betydande. Detta tillsammans med överföringen från delpensionsfonden till statsbudgeten gör att ett sparandeunderskott om ca 9 miljarder kronor uppstår i delpensionsfonden. Till följd av det stora antalet konkurser i lågkonjunkturens spår uppvisar lönegarantifonden ett sparandeunderskott om 2 miljarder kronor. Resterande del förklaras av budgetunderskottet.

Under LK-perioden förbättras sparandet med 24 miljarder kronor, för att slutåret vara ett underskott om 111 miljarder kronor eller 6,1% av BNP. Statens budgetsaldo förbättras med ca 4 miljarder kronor. Som följd av minskande arbetslöshet beräknas sparandet i arbetsmarknadsfonden förbättras med ca 8 miljarder och uppgå till ca -8 miljarder kronor. 1996/97 beräknas även ett sparandeunderskott på ca 2 miljarder kronor i arbetslivsfonden. Delpensionsfondens sparande är i balans, vilket innebär en förbättring med ca 9 miljarder kronor jämfört med budgetåret 1992/93. Resterande del av statens sparandeunderskott förklaras av budgetsaldot.

8.1.4 AP-fondens finansiella sparande

Den svaga reallöneutvecklingen under slutet av 1980-talet innebar att pensionsutbetalningarna ökade snabbare än de inbetalda ATP-avgifterna. En följd av detta var att ränteinkomsterna togs i anspråk för de löpande pensionsutgifterna. För att förstärka ATP-systemet höjdes ATP-avgiften med två procentenheter till 13,0% den 1 januari 1990. Pensionsutbetalningarna ökar fortfarande i snabbare takt än avgiftsinkomsterna och de årliga pensionsutbetalningarna är större än avgiftsinkomsterna.

Under hela LK-perioden fortsätter pensionsutbetalningarna att öka snabbare än avgiftsinkomsterna. Denna utveckling väntas bestå fram till sekelskiftet, bl.a. till följd av att de pensionärer som successivt inträder i systemet har högre ATP-poäng än de som utträder. På sikt innebär denna utveckling, med allt långsammare tillväxt av fondkapitalet, att ATP-systemet riskerar ett inkomstunderskott som kan bli större och mer långvarigt än vad AP-fonden kan klara.

8.2. Den kommunala sektorn

Den kommunala sektorn omfattar kommuner, landsting, kyrkokommuner samt kommunalförbund. Av sektorns totala utgifter svarar kommunerna för knappt två tredjedelar och landstingen för drygt en tredjedel. I tabell 8.4 redovisas den kommunala sektorns inkomster och utgifter 1991.

Tabell 8.4 Den kommunala sektorns inkomster och utgifter 1991[2]
Miljarder kronor

Inkomster	361	Utgifter	363
Skatter	232	Konsumtion	273
Transfereringar	81	Löner	220
Allmänna statsbidrag	11	Försäljning	-22
Specialdestinerade statsbidrag	61	Övriga kostnader	75
Bidrag från socialförsäkringen	15	Investeringar	22
Avräkningsskatt	-6	Bruttoinv.	28
Räntor	6	Nettoköp av	
Övriga inkomster	42	fastigheter	-6
		Transfereringar	68
		Transfereringar till hushåll	31
		Övriga transfereringar	37
		Finansiellt sparande	-2

Källor: Finansdepartementet och Konjukturinstitutet

Liksom för övriga delar av den offentliga sektorn påverkas den kommunala sektorns utgifter och inkomster av den samhällsekonomiska utvecklingen. Dessa samband beskrivs mer utförligt i det följande.

8.2.1. Den kommunala sektorns utgifter

Den kommunala sektorns totala utgifter motsvarar ungefär 25% av BNP (1991). Den övervägande delen av utgifterna avser kommunal konsumtion, framförallt inom utbildning, vård och omsorg. Av tabell 8.5 framgår hur utgifterna fördelar sig på olika typer av verksamheter.

Tabell 8.5 Den kommunala sektorns utgifter fördelad på olika verksamhetsområden 1990[3]
Procent

Hälso- och sjukvård	27
Social verksamhet	19
Utbildning	16
Energi, vatten och avfall	6
Administration	6
Kommunikationer	5
Fritid och kultur	5
Övrigt	16

Källa: Kommunernas finanser 1990, SCB

Den kommunala konsumtionsvolymen, dvs den reala konsumtionen, påverkas bl.a. av demografiska faktorer. Konsumtionens värde i löpande priser påverkas av den reala konsumtionstillväxten samt av pris- och

[2]Uppgifterna bygger på nationalräkenskaperna. Det innebär att utgifterna och inkomsterna i affärsdrivande kommunal verksamhet inte ingår i omslutningen. Däremot ingår driftöverskott från och subventioner till affärsdrivande verksamhet. I nationalräkenskaperna avräknas även försäljning och avgifter t.ex. inom barnomsorg från utgifterna. Som en följd av detta är såväl utgifter som inkomster enligt nationalräkenskaperna lägre än de kommuner och landsting redovisar i sina räkenskaper.

[3] Uppgifterna inkluderar affärsdrivande verksamhet. Däremot ingår inte verksamhet som bedrivs av kommunägda bolag.

löneutvecklingen. Huvuddelen av utgifterna (ca 75%) för konsumtion består av löner, vilka normalt ökar i snabbare takt än priserna. Utgifterna för den kommunala konsumtionen tenderar därför att växa snabbare än nominell BNP även om den reala tillväxten är densamma för båda aggregaten.

Transfereringarna omfattar bl.a. bostadsbidrag, kommunalt bostadstillägg (KBT), socialbidrag m.m. till hushållen och subventioner till företagen samt ränteutgifter. De påverkas delvis av den samhällsekonomiska utvecklingen, bl.a. genom att en sämre inkomstutveckling för hushållen medför en ökning i antalet bidragssökanden vid givna bidragsnormer.

8.2.2. Den kommunala sektorns skatteinkomster

Kommunalskatten är den kommunala sektorns största inkomstkälla. Den svarar för drygt hälften av kommunernas och knappt tre fjärdedelar av landstingens inkomster. Underlaget för kommunalskatten utgörs till ca 75% av den samlade lönesumman och transfereringar knutna till denna (t.ex. sjukpenning). Resterande del utgörs i huvudsak av pensioner. Den kommunala sektorns inkomster är således nära knutna till hur löner och sysselsättning utvecklas.

Staten står för uppbörden av all skatt inklusive kommunalskatten. Utbetalningen av skatteinkomster till den kommunala sektorn sker i dag med två års eftersläpning. Genom systemet med förskott och slutavräkning påverkas utbetalningarna även av skatteunderlaget fyra år bakåt i tiden[4]. Denna eftersläpning i utbetalning av skatteinkomsterna har stor betydelse för den kommunala sektorns finansiella sparande på kort sikt. Detta illustreras särskilt av situationen 1991 och 1992. När löne- och prisökningstakten dämpas under 1991 och 1992 begränsas ökningen av utgifterna för löner och inköp. Skatteintäkternas ökning bestäms emellertid av den jämförelsevis kraftiga ökningen av lönesumman som skedde under 1989 och 1990. Detta bidrar till en kraftig tillfällig förbättring av den kommunala sektorns finanser under 1991 och 1992.

Nytt system för utbetalning av kommunalskatt

Regeringen föreslår i bilaga II till kompletteringspropositionen att ett nytt system för utbetalning av kommunernas och landstingens skatteinkomster skall införas den 1 januari 1993. I det nya systemet skall utbetalningen av förskott baseras på en prognos över skatteunderlaget det år utbetalningen avser istället för på skatteunderlaget två år bakåt i tiden. Dessutom föreslås systemet med slutavräkning på kommunnivå försvinna. Omläggningen innebär i princip att kommunernas och landstingens

[4] Utbetalningen under 1992 bestäms som summan av två komponenter. Den första är 1992 års förskott, vilket baseras på skatteunderlaget 1990. Den andra är slutskatten för 1990 minus det förskott som utbetalades 1990. Detta förskott i sin tur baserade sig på skatteunderlaget 1988. Därför påverkas utbetalningen i år av underlaget fyra år bakåt i tiden.

inkomster i framtiden kommer att räknas i samma penningvärde som deras utgifter. Därmed försvinner problemet med kraftiga förändringar i det finansiella sparandet vid en nedväxling av pris- och löneökningstakten.

8.2.3. Statsbidragen till den kommunala sektorn

Transfereringar från stat och socialförsäkring till den kommunala sektorn uppgick 1991 till 81 miljarder kr och svarade därmed för 22% av sektorns inkomster. Det bör understrykas att även dessa finansieras med skatter. Sammantaget uppgick därmed skatternas andel av den kommunala sektorns inkomster till 87%. Transfereringarna indelas i allmänna respektive specialdestinerade statsbidrag samt ersättning från socialförsäkringssektorn.

De allmänna statsbidragen utgörs framförallt av skatteutjämningsbidraget vars syfte är att utjämna skillnader mellan kommuner, dels i fråga om skattekraft, dels vad gäller kostnader som beror på strukturella faktorer såsom befolkningssammansättning. Nettobidraget från staten var ca 11 miljarder kronor 1991.

Huvuddelen av statsbidragen är s.k. specialdestinerade bidrag. Dessa uppgick till 61 miljarder kronor 1991. De största bidragen avser skolan (29 miljarder kronor) och barnomsorgen (13 miljarder kronor). Det nuvarande regelsystemet för de specialdestinerade statsbidragen är utformat så att en del (ca 60%) av bidragen är indexerade, dvs påverkas av prisutvecklingen, medan resterande del inte är det.

Det bidrag som sjukvårdshuvudmännen får från socialförsäkringen inom ramen för den s.k. Dagmaröverenskommelsen uppgick 1991 till 15 miljarder kronor.

I syfte att neutralisera skattereformens effekter på den kommunala sektorns ekonomi har kommunerna från och med 1991 betalat en avräkningsskatt baserad på deras skatteunderlag.

Nytt statsbidragssystem

Det finns idag ett 60-tal olika statsbidrag, varav huvuddelen är specialdestinerade bidrag till kommunal konsumtion. Regeringen har i förslag om kommunernas ekonomi som läggs fram i bilaga II till kompletteringspropositionen föreslagit att ett 20-tal av de specialdestinerade statsbidragen avvecklas tillsammans med skatteutjämningsystemet och avräkningsskatten. Sammantaget svarar dessa för ca 65% av nettobidragen till den kommunala sektorn (1991). Ett nytt statsbidragssystem föreslås införas fr.o.m 1993. Det nya systemet ges en utformning som innebär att regeringen i princip fastställer en generell bidragsram med utgångspunkt i vad som bedöms vara förenligt med det samhällsekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn. Det innebär att i stort sett all automatik i statsbidragen försvinner.

De principiella utgångspunkterna för det nya systemet är att kommuner och landsting ges det fulla ansvaret för sin verksamhet samt ansvaret för att prioritera mellan olika verksamhetsområden. Den statliga styrningen skall ske med andra medel än bidragsregler.

8.2.4 Det samhällsekonomiska utrymmet för kommunal verksamhet

Medan statens och socialförsäkringssektorns utgifter till största delen utgörs av transfereringar, ställer huvuddelen av de kommunala utgifterna direkt anspråk på ekonomins reala resurser, framförallt arbetskraften. De kommunala verksamheterna påverkar direkt både ekonomins utbudssida och dess efterfrågesida. Drygt 80% av den kommunala sektorns utgifter avser konsumtion och investeringar, vilket innebär att ca 21% av bruttonationalprodukten används i den kommunala sektorn (1991). Den kommunala produktionen utgör ca 16% av BNP (1991). Skillnaden mellan konsumtion och produktion utgörs av två komponenter. Den ena är värdet av de varor och tjänster som den kommunala sektorn köper in direkt. Dessa ingår i den kommunal konsumtion men inte i den kommunala produktionen. Den andra är sådana kommunala verksamheter som finansieras med avgifter från de som utnyttjar tjänsterna. Dessa ingår i den kommunala produktionen men räknas som privat konsumtion på användningssidan.

Men kommunernas betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen är större än vad som framgår enbart av uppgifterna om dess andel i ekonomin. Under de två senaste decennierna har kommunsektorn expanderat mycket kraftigt. Under perioden 1970-1990 ökade antalet sysselsatta i den kommunala sektorn med nära 600 000 personer, medan den totala sysselsättningsökningen uppgick till knappt 640 000 personer. Bristen på konkurrens i de sektorer kommunerna ansvarar för har i många fall inneburit att resurserna inte utnyttjats effektivt.

Under de närmaste decennierna måste den kommunala sektorn i likhet med övrig offentlig sektor ställa om från expanderande till stagnerande verksamhetsvolym. Den kommunala sektorns samhällsekonomiska utrymme begränsas av:

- kravet att de för internationell konkurrens utsatta delarna av svensk ekonomi skall ha tillgång till arbetskraft och andra resurser till internationellt konkurrenskraftiga priser;
- kravet på en begränsning av den offentliga sektorns skattekvot samtidigt som en långsiktig finansiell balans upprätthålls i den offentliga sektorn. Kravet på den samlade skattekvotens utveckling måste även innefatta en restriktion på den kommunala sektorns ianspråktagande av skattemedel, definierat som summan av kommunalskatter och statsbidrag till kommunsektorn. Utveckling av statsbidrag och kommunalskatter i relation till BNP under 1970- och 1980-talen framgår av tabell 8.6.

Tabell 8.6 Den kommunala sektorns skatteinkomster och statsbidrag 1970-1991 procent av BNP

År	1970	1975	1981	1985	1989	1990	1991
Kommunalskatt + statsbidrag	15,8	17,6	23,4	21,7	20,9	21,4	21,9

Källa: Finansdepartementet

I kompletteringspropositionen föreslås också att statsmakterna anger riktlinjer för omfattningen på den skattefinansierade verksamheten i den kommunala sektorn. Det innebär att riktlinjer anges för den kommunala skattesatsen och statsbidragen.

8.2.5 Den kommunala sektorns inkomster och utgifter 1992-97

Den kommunala *konsumtionen* antas förbli realt, dvs volymmässigt oförändrad under hela LK-perioden, utom vad gäller 1993 då en real minskning med 0,8% förutses. Detta innebär en fortsättning av den trend mot minskande konsumtionsökningar som inleddes under 1980-talet. Under första hälften av 1980-talet ökade den kommunala konsumtionen realt med mer än 2,5% per år i genomsnitt. Sedan 1985 har ökningen uppgått till i genomsnitt 1,5% per år. Antagandet om oförändrad konsumtionsvolym skiljer sig från kommun- och landstingsförbundens s.k. baskalkyler, där en genomsnittlig ökning av konsumtionsvolymen på nästan 2% per år förutses under 1992-97. Syftet med baskalkylerna är att beskriva den förändring av den kommunala konsumtionen som följer när gjorda åtaganden infrias och befolkningens storlek och åldersammansättning förändras. Det bör dock framhållas att baskalkylerna inte beaktar möjligheterna till en ökad avgiftsfinansiering eller en effektivisering av den kommunala verksamheten, vilket skulle möjliggöra ökad kommunal service också vid oförändrad kommunal konsumtionsvolym.[5] Givet antagandet om oförändrad konsumtionvolym bestäms den nominella konsumtionsökningen under kalkylperioden av ett kommunalt prisindex som utvecklas i takt med ett vägt genomsnitt av löne- och prisökningstakten.

För den kommunala sektorns *investeringar* antas en volymökning på 1% per år 1993-1997, medan kostnaden per enhet antas följa löneutvecklingen. Detta ska jämföras med utvecklingen under 80-talet då investeringarna uppvisade en mycket svag utveckling med nominella minskningar vissa år. I början av 80-talet utgjorde investeringar i fastigheter och maskiner mer än 10% av den kommunala sektorns utgifter. Motsvarande siffra 1991 var ca 6%.

Den kommunala sektorns utgifter för *transfereringar* till hushåll och företag utvecklades under 1980-talet i takt med övriga kommunala utgifter. Under LK-perioden antas dessa transfereringar växa i takt med

[5]En ökad avgiftsfinansiering innebär en minskning av kommunal konsumtion, vilken motsvaras av en lika stor ökning av den privata konsumtionen.

prisutvecklingen, utom vad gäller bostadsbidrag och KBT. I beräkningarna har antagits att ansvaret för dessa bidrag kommer att överföras från kommunerna till staten fr.o.m. 1993. Överföringen har dock inte antagits påverka kommunernas finansiella sparande.

I beräkningarna av den kommunala sektorns skatteinkomster har det antagits att den genomsnittliga kommunala *skattesatsen* ligger oförändrad på 31,04 kronor per skattekrona under hela kalkylperioden. Hänsyn har tagits till effekterna av det nya system för utbetalning av kommunernas och landstingens skatteinkomster som föreslås i den kommunalekonomiska propositionen.

I beräkningarna har hänsyn också tagits till effekterna av det nya statsbidragssystem som föreslås träda i kraft från och med 1 januari 1993. Det statliga utjämningsbidraget till kommunerna har antagits ligga på nominellt oförändrad nivå under hela perioden 1993-97. Detsamma gäller skatteutjämningsbidraget till landstingen. Båda dessa belopp inkluderar effekten av en indragning. Den förra regeringen beslutade om en tillfällig höjning av skatteutjämningsavgiften 1992 i syfte att neutralisera en del av den förbättring i den kommunala sektorns finanser som uppstår p.g.a. ovan nämnda eftersläpning i utbetalningen av skatteinkomsterna. Regeringens förslag om den kommunala ekonomin innefattar också en ny indragning från kommunsektorn. I kalkylen har antagits en indragning på 7,5 miljarder 1993, i förhållande till den nivå som det gamla statsbidragssystemet skulle ha gett och en indragning 1994-97 på samma nivå men uppräknat med den årliga procentuella ökningen av skatteunderlaget. Med de antaganden gjorts minskar transfereringarna från stat och socialförsäkring realt med nästan 30% under kalkylperioden.

Summan av kommunalskatter och statsbidrag till kommuner i förhållande till BNP sjunker från en topp på 23,6% 1992 till 20% 1997. Detta innebär att den ökning som noterades under 90-talets första år nu bryts. Nedgången förklaras till mer än hälften av de effekter den nuvarande eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskatten får vid en nedväxling av löne- och prisökningstakten. Under 1991 och 1992 innebär denna nedväxlingen att nominell BNP ökar långsammare än tidigare. Den kommunala sektorns skatteintäkter ökar däremot fortfarande i takt med den historiska löneutvecklingen. Därför ökar kommunernas skatteintäkter i förhållande till BNP under 1991 och 1992. Om anpassningen av den kommunala sektorns skatteintäkter skett omedelbart skulle summan av skatteinkomster och statsbidrag i förhållande till BNP varit lägre 1991 och 1992 och minskningen därmed mindre under kalkylperioden. Samtidigt sker en real urholkning av statsbidragen under perioden vilken svarar för en betydande del av minskningen.

Transfereringarna från stat och socialförsäkring har minskat i betydelse under 1980-talet. I början av 1980-talet utgjorde de 30% av inkomsterna, jämfört med 23% 1991. Med de bedömningar som görs i den långsiktiga konsekvenskalkylen kommer denna utveckling att fortsätta. År 1997 utgör nettotransfereringarna 14% av den kommunala sektorns totala inkomster.

De kommunala *utgifternas andel av BNP* sjunker också från en topp på 26,4% 1992 till 24,2% 1997. Under 1970-talet ökade de kommunala utgifterna snabbare än BNP. De kommunala utgifternas andel av BNP steg från 22% 1970 till 28% 1980. Under 1980-talet begränsades den kommunala utgiftsexpansionen och andelen reducerades till 25% 1991, trots att volymtillväxten för den kommunala konsumtionen översteg den reala BNP-tillväxten. En viktig förklaring till att detta är att det relativa priset för den kommunala konsumtionen reducerades. Under LK-perioden förutses alltså en fortsatt minskning av de kommunala utgifternas andel av BNP. Förklaringen ligger i antagandet om oförändrad konsumtionsvolym, medan relativpriset för kommunal konsumtion ökar till följd av att lönerna ökar snabbare än den allmänna prisutvecklingen under perioden. Utvecklingen av den kommunala sektorns inkomster och utgifter illustreras i tabell 8.7

Tabell 8.7 Den kommunala sektorns utgifter och inkomster i procent förhållande till BNP 1991-1997

År	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Kommunalskatt + statsbidrag	21,9	23,6	22,6	20,7	20,4	20,2	20,1
Utgifter	25,4	26,4	25,7	25,3	24,9	24,6	24,2

Källa: Finansdepartementet

8.2.6 Den kommunala sektorns finansiella sparande 1992-97

Efter att ha uppvisat ett underskott på mellan 5-8 miljarder kronor per år mellan 1985 och 1990 förbättrades den kommunala sektorns *finansiella sparande* kraftigt under 1991. Med ovanstående antaganden förstärks denna positiva effekt under 1992 då ett finansiellt överskott på ca 16 miljarder uppstår. De positiva resultaten är emellertid tillfälliga och förklaras till största delen av den nedväxling av pris- och löneökningstakten som äger rum under 1991 i kombination med det nuvarande systemet för utbetalning av den kommunala sektorns skatteinkomster. Den underliggande finansiella utvecklingen är mer bekymmersam. Under 1993 försämras det finansiella sparandet något, men är fortfarande positivt. Under resten av kalkylperioden uppvisar kommunsektorn ett negativt finansiellt sparande på 10-13 miljarder. Det är framförallt under 1994 som det sker en kraftig försämring. Till stor del förklaras försämringen av skatteinkomsternas dåliga utveckling. År 1994 minskar skatteinkomsterna jämfört med föregående år. I tabell 8.8 redovisas den kommunala sektorns finansiella sparande 1992-97 enligt LK:n.

Tabell 8.8 Den kommunala sektorns finansiella sparande
Miljarder kronor i löpande priser

År	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Finansiellt sparande	16,0	11,3	-11,2	-12,9	-12,3	-10,2

Källa: Finansdepartementet

Försämringen i finansiellt sparande motsvaras inte av en ökad uppbyggnad av den kommunala sektorns reala tillgångar. Nettoinvesteringarna ökar något under perioden men inte lika snabbt som det finansiella sparandet försämras. Fortfarande är dock investeringarna större än det finansiella sparandeunderskottet år 1997, dvs bruttosparandet är positivt.

Som redan framgått är kommunsektorns finansiella sparande enligt LK:n endast tillfälligt bra under 1992-93 medan siffrorna för 1994-97 är en återgång till den underliggande finansiella utvecklingen. Denna präglas av avsevärda underskott, trots att den kommunala konsumtionen antas förbli realt oförändrad under perioden.

Givet att det kommunala skatteuttaget inte kan höjas och att de statliga transfereringarna inte kan förväntas öka måste slutsatsen bli att den kommunala sektorn står inför ett krav på betydande anpassning av sin verksamhet.

8.3 Den konsoliderade offentliga sektorn

Budgetåret 1992/93 beräknas den offentliga sektorns sammantagna inkomster uppgå till ca 904 miljarder kronor eller 61,7% av BNP. Utgifterna beräknas uppgå till ca 988 miljarder kronor eller 67,4% av BNP. Den offentliga sektorn har därmed ett underskott i finansiellt sparande, som uppgår till 84 miljarder kronor eller 5,7% av BNP.

Under LK-perioden försämras det finansiella sparandet budgetåret 1993/94, då underskottet uppgår till ca 106 miljarder kronor eller 7,0% av BNP. Därefter sker en succesiv förbättring, men sparandeunderskottet är vid LK-periodens slut fortfarande betydande.

Tabell 8.9 Den konsoliderade offentliga sektorns inkomster och utgifter.
Andel av BNP

	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97
Transfereringar till hushåll	23,5%	23,7%	22,7%	22,2%	21,6%
Konsumtion, investering	31,0%	30,4%	29,9%	29,5%	28,9%
Övriga utgifter	13,0%	12,9%	12,6%	12,3%	12,2%
Summa utgifter	67,4%	67,1%	65,2%	63,9%	62,7%
Skatter och avgifter	51,5%	50,8%	50,0%	49,6%	49,5%
Övriga inkomster	6,7%	6,0%	5,8%	5,6%	5,4%
Räntor (AP-fonden)	3,5%	3,3%	3,0%	2,9%	2,7%
Summa inkomster	61,7%	60,1%	58,8%	58,0%	57,6%
Finansiellt sparande	-5,7%	-7,0%	-6,4%	-5,9%	-5,1%

Källa: Finansdepartementet

Skattekvoten beräknas under LK-perioden falla med två procentenheter. Bruttouppbörden av fysiska personers inkomstskatt ökar under LK-perioden i genomsnitt med 4,8% per år. BNP antas under samma period öka med i genomsnitt 5,6% per år. Detta medför att utvecklingen av fysiska personers inkomstskatt och kommunalskatteuppbörd tillsammans

bidrar till en minskning av skattekvoten med 0,6 procentenheter. Bland övriga faktorer som bidrar till att skattekvoten faller kan nämnas slopandet av förmögenhetsskatten, sänkningen av den högsta skattesatsen för mervärdeskatt från 25 % till 22 % och en låg ökningstakt av inkomster från juridiska personers inkomstskatt, bl.a. på grund av att avskattningen av företagens reserver upphör år 1995.

Regeringen har uttalat som målsättning att sänka de skatter som verkar tillväxthämmande. Huvuddelen av skattkvotssänkningen förklaras dock av andra faktorer.

Den offentliga sektorns inkomster exkl. skatter beräknas under LK-perioden ligga kvar på en oförändrad nominell nivå. Mätt som andel av BNP innebär detta en minskning med två procentenheter. Utvecklingen av AP-fondens ränteinkomster förklarar 0,8 procentenheter av denna minskning. Fr.o.m. budgetåret 1993/94 bortfaller vissa engångsinkomster på statsbudgeten, samtidigt upphör återbetalning och ränteinbetalning till statslån från de affärsverk som bolagiseras. Detta bidrar till en sänkning av inkomstkvoten med ca 0,6 procentenheter. Vidare bidrar utvecklingen av kommunernas inkomster exkl. skatter och statsbidrag till en sänkning med 0,3 procentenheter.

Utgiftskvoten beräknas under LK-perioden falla med 4,7 procentenheter. Därav svarar den offentliga konsumtionen för en minskning om ca 1,8 procentenheter. De offentliga investeringarnas andel av BNP faller med ca 0,3 procentenheter över perioden. Detta innebär att den offentliga sektorn ianspråktar en mindre andel av de reala resurserna i samhället 1996/97 än 1992/93. Transfereringar till hushåll minskar som andel av BNP med 1,9 procentenheter. Övriga utgifter minskar som andel av BNP med 0,8 procentenheter.

9 Konsekvenser av en långsiktig utgiftsstrategi

Som framgår av avsnitt 4 har regeringen beslutat att arbeta utifrån en långsiktig strategi för de offentliga utgifterna. Nedan redovisas två beräkningsexempel i syfte att visa hur den offentliga sektorns totala utgiftsutrymme påverkas vid olika restriktioner för den offentliga utgiftsutvecklingen. Trots en relativt god ekonomisk tillväxt under perioden beräknas utgiftsutrymmet för den offentliga sektorn i båda dessa exempel understiga den som följer av redan fattade beslut och gjorda åtaganden.

9.1 Beräkningsexempel

Det första beräkningsexemplet bygger på regeringens bedömning i 1992 års reviderade finansplan om behovet av minskade offentliga utgifter. Denna bedömning innebär att det tillgängliga utgiftsutrymmet under tidsperioden 1993/94 - 1995/96 minskar realt med drygt 30 miljarder kronor. Det tillgängliga utgiftsutrymmet budgetåret 1995/96 enligt detta alternativ, understiger den beräknade utgiftsnivån enligt LK-kalylen med 36 miljarder kronor i löpande priser. Den årliga ökningen av besparingskravet har med utgångspunkt från detta fördelats med lika belopp under budgetåren 1993/94 - 1995/96 och uppgår därmed till 12 miljarder kronor. Beräkningen visas i tabell 9.1.

Tabell 9.1 LUS-beräkningar, exempel 1
Miljarder kronor

	92/93	93/94	94/95	95/96	Totalt
Utgiftsnivå enligt LK	988,3	1023,5	1052,9	1094,6	
Utgiftsutrymme enligt LUS	**988,3**	**1011,5**	**1028,9**	**1058,6**	
Sparkrav respektive år		12,0	24,0	36,0	36,0
Sparkrav jämfört med föregående år		12,0	12,0	12,0	36,0

Källa: Finansdepartementet

I detta exempel uppgår underskottet i offentlig sektor budgetåret 1995/96 fortfarande till ca 65,2 miljarder kronor eller 3,8% av BNP.

Ett andra exempel bygger på att EG:s konvergenskrav avseende det offentliga sparandet skall vara uppfyllt budgetåret 1996/97. Detta betyder att sparandeunderskottet i offentlig sektor inte får vara större än 3% av BNP.

Tabell 9.2 LUS-beräkningar, exempel 2
Miljarder kronor

	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	Totalt
Utgiftsnivå enligt LK	988,3	1023,5	1052,9	1094,6	1141,6	
Utgiftsutrymme enligt LUS	**988,3**	**1014,1**	**1034,1**	**1066,4**	**1104,0**	
Sparkrav respektive år		9,4	18,8	28,2	37,6	37,6
Sparkrav jämfört med föregående år		9,4	9,4	9,4	9,4	37,6

Källa: Finansdepartementet

Detta exempel ger ett utgiftsutrymme som medför krav på utgiftsminskningar om sammanlagt 37,6 miljarder kronor. I exemplet har dessa fördelats så att kravet på utgiftsminskningar ökar med 9,4 miljarder kronor per år. Om utgifterna utvecklas i enlighet med detta exempel kvarstår ett underskott i offentlig sektor om 54,6 miljarder kronor eller 3,0% av BNP slutåret.

9.2 Samhällsekonomiska effekter

Offentliga underskott av den storleksordning som redovisas under LK-perioden skulle ha negativ inverkan på räntor, prisutveckling och därmed konkurrensförmågan och de långsiktiga tillväxtförutsättningarna.

Besparingar i de offentliga utgiftsåtagandena i syfte att förbättra det offentliga finansiella sparandet får återverkningar på samhällsekonomin, dvs på produktion, sysselsättning inflation, bytesbalans, räntor m.m.

De positiva effekterna av att besparingar genomförs blir tydliga i ekonomin framför allt i ett längre perspektiv. Även om enskilda positiva effekter är svåra att kvantifiera är följande aspekter dock av stor betydelse.

En besparing i de offentliga utgifterna kan genomföras på olika sätt. Vilka effekter som uppstår i produktion och sysselsättning beror bl.a. på var inom de offentliga utgifterna, som besparingarna genomförs. En första distinktion måste göras mellan offentlig konsumtion och offentliga transfereringar. Det är också viktigt att skilja på effekter på kort och lång sikt.

Underskotten i de offentliga finanserna kan skapa ett tryck uppåt på räntorna. Den offentliga sektorns upplåningsbehov orsakar påfrestningar på kreditmarknaden och ett högre inhemskt ränteläge. Detta innebär att investeringar trängs undan, vilket i sin tur leder till långsammare tillväxt. Utgiftsnedskärningar skapar förutsättningar för låg inflation och ett internationellt konkurrenskraftigt ränteläge och därmed bättre tillväxtmöjligheter. Utbyggnaden av den konkurrensutsatta sektorn hämmas av en alltför stor offentlig sektor. Den konkurrensutsatta sektorns behov av reala resurser måste tillgodoses när den internationella efterfrågan växer. Sådant utrymme skapas för den konkurrensutsatta sektorn framförallt genom besparingar i den offentliga sektorn. Avgörande för möjligheten till låg arbetslöshet är ekonomins anpassningsförmåga.

På längre sikt är det rimligt att anta att expansionen av den konkurrensutsatta sektorn leder till en högre total tillväxt p.g.a. en snabbare produktivitetstillväxt i denna sektor jämfört med offentlig sektor. Återigen är det viktigt att skilja på effekterna av en minskning i den offentliga konsumtionen å ena sidan och en minskning av de offentliga transfereringarna å andra sidan. En nedskärning i offentlig konsumtion skapar ett större utrymme för expansion av den konkurrensutsatta sektorn än motsvarande nedskärning av transfereringarna. En minskning av *den offentliga konsumtionen* har i allmänhet en större effekt på efterfrågan och därmed på produktion och sysselsättning, än motsvarande neddragning av hushållstransfereringarna. I ett kortsiktigt perspektiv kan

såväl sysselsättningen som produktion minska till följd av en utgiftsminskning. Sysselsättningen kan på kort sikt beräknas minska i ungefär samma storleksordning som BNP, dvs en procentenhet lägre BNP motsvarar i runda tal en ökning av arbetslösheten med en procentenhet. Den kortsiktiga negativa effekten på sysselsättningen blir mindre om utgiftsnedskärningen görs i transfereringarna. Därmed blir också besparingens nettoeffekt på statsbudgeten större i detta fall.

9.3 Krav på strukturella förändringar

Av LK-beräkningarna framgår att offentliga sektorns finansiella sparande under hela LK-perioden visar betydande underskott. Om resurser skall kunna omfördelas för åtgärder för att främja den allmänekonomiska tillväxten samtidigt som den offentliga utgiftsutvecklingen begränsas betyder detta att det finns behov av att, genom explicita beslut, styra utgifter till dessa prioriterade områden och att minska dem på andra.

I 1992 års reviderade finansplan lägger regeringen fast strategin för den ekonomiska politiken:

* Öka den ekonomiska tillväxten genom strategiska skattesänkningar, infrastrukturinvesteringar, satsning på forskning- och utbildning och andra åtgärder som stimulerar till investering och sysselsättning i Sverige.
* Sanera de offentliga finanserna för att säkra en låg inflation och låg ränta, bereda utrymme på kapitalmarknaden för investeringar och uppfylla EG:s konvergensregler.
* Skärpa konkurrenstryck och förändringstryck inom hela den svenska ekonomin. Det innebär samtidigt en valfrihetsrevolution för medborgarna.

I bilaga 10 till LU 92 sägs bl.a. att den begränsade tillväxttakt som är att vänta och de krav som den internationella integrationen ställer, gör att utvecklingen av de offentliga utgifterna inte kan fortsätta enligt nu gällande beslut och gjorda åtaganden. Om målet för finanspolitiken dessutom är att sänka skattetrycket och minska de offentliga utgifterna som andel av BNP, krävs omfattande åtgärder.

Enligt samma bilaga finns det två vägar att gå för att ändra utgiftsutvecklingen: minska automatiken eller att genomföra strukturella förändringar i de automatiskt löpande systemen. Det är särskilt angeläget att genomlysa och förändra de utgiftssystem vars måluppfyllelse är låg. I det sammanhanget bör även automatikens inverkan genomlysas. För flera system gäller dessutom att de till sin konstruktion negativt påverkar sparande och arbetskraftsutbud och därmed inte bidrar till den allmänekonomiska tillväxten.

9.3.1 Pågående förändringsarbete

Regeringen visar i den reviderade finansplanen att viktiga steg i en omläggning av den ekonomiska politiken redan tagits genom en omfattande genomgång och omprövning av olika system, t.ex. omvandling av socialförsäkringssystem, kommunernas omvandling, reformering av stödet till bostadsfinansieringen samt avregleringar och privatiseringar. Några exempel på dessa redovisas nedan.

1. Infrastruktur och avreglering på kommunikationsområdet

På kommunikationsområdet pågår ett arbete för att åstadkomma efffektivare utnyttjande av befintliga resurser.

Regeringens inriktning att öka utbyggnaden av infrastrukturen, särskilt vad gäller vägar och järnvägar, uppnås dels genom den pågående nivåhöjningen av tillgängliga investeringsmedel och dels genom ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser. Denna effektivisering kommer bl.a. att ske genom förbättrad upphandling och som följd av en reformerad investeringsplanering.

Åtgärder för ett effektivare resursutnyttjande på kommunikationsområdet gäller också avskaffandet av konkurrensbegränsningar genom avreglering och avmonopolisering. En stor del av pågående översyner syftar därför till effektivisering genom ökad konkurrens och fungerande marknader. Det gäller bl.a. luftfarten, sjöfarten, fordonskontrollen samt posten och teleområdet.

2. Fria universitet och högskolor

Enligt en departementspromemoria (Fria universitet och högskolor, Ds 1992:1) skall styrningen av högskoleområdet ändras från nuvarande detaljstyrning och detaljreglering till en mera mål- och resultatorienterad styrning med uppföljning och utvärdering för att säkra kvaliteten i verksamheten.
Nedanstående principer presenteras i promemorian:

- genom öppen konkurrens nås högre kvalitet
- det skall finnas ett starkt samband mellan utbildningsuppdrag, studenttillströmning och resurstilldelning
- statsmakternas dimensionering uttrycks i mer övergripande termer

Utgångspunkten är en garanterad bastilldelning av medel till högskolorna som knyts till utbildningsuppdraget. Studenternas val av högskola och utbildningsprogram bör därutöver påverka resurstilldelningen.

3. Livsmedelspolitisk reform

Riksdagen beslutade våren 1990 om en ny livsmedelspolitik (prop. 1989/90:146, JoU25, rskr. 327). Den livsmedelspolitiska reformen fullföljs nu i enlighet med detta beslut. Detta innebär en successiv avreglering av jordbruket med en övergång till ett mer marknadsinriktat

system. En viktig utgångspunkt i riksdagsbeslutet är att samma villkor ska gälla för jordbruket som för andra näringar.

I den nya livsmedelspolitiken lyfts konsumentperspektivet fram. Konsumenternas krav på tillgång till ett varierat utbud av livsmedel av god kvalitet och till rimliga priser bör tillgodoses.

4. Utförsäljning av statligt ägda företag

Riksdagen beslöt i december 1991 att bemyndiga regeringen att sälja statens aktier i 35 helt eller delvis ägda statliga bolag (prop. 1991/92:69).

Försäljningen av de 35 företagen bör ses som ett långsiktigt program. Medan programmet pågår kan nya företag förutses tillkomma som kvalificerade för privatisering.

Försäljningen skall inledas snarast och successivt inriktas på en volym av ca 10 miljarder kronor per år. Intäkterna kommer att minska behovet av upplåning och sänka ränteutgifterna och därmed långsiktigt förstärka statsbudgeten.

Den första försäljningen kommer att genomföras under 1992. Ett antal försäljningar är under förberedelse. Regeringen kommer i budgetpropositionen 1993 att redovisa försäljningsutfallet för år 1992.

5. Pensioner

Påfrestningarna på pensionssystemen väntas framöver bli stora. Detta förklaras av att de framtida pensionärerna efter sekelskiftet dels blir fler, dels kommer att ha högre pensionskrav till följd av att de har fler intjänandeår och därmed högre ATP.

Det nuvarande systemet är behäftat med ett antal allvarliga systemfel. Det är starkt beroende av en real tillväxt i ekonomin och av hög produktivitet. Systemet ger vidare låga incitament för ett ökat hushållssparande. Ett ökat hushållssparande är en viktig förutsättning för ökade investeringar och därmed högre tillväxt i ekonomin. Kopplingen mellan avgifter och förmåner är svag vilket är negativt för arbetskraftsutbudet. I perspektivet av begränsad ekonomisk tillväxt framöver och demografiska förskjutningar, där den förvärvsarbetande befolkningens relativa andel sjunker, kommer pensionssystemet att utsättas för stora påfrestningar.

Regeringen har därför tillsatt en arbetsgrupp som har i uppdrag att lämna förslag till ett nytt pensionssystem utifrån följande utgångspunkter:

- hur skapa bättre stabilitet i systemet?
- hur öka det totala sparandet i samhället?
- hur skapa ett större samband mellan avgifter och förmåner?

6. Stödet till bostadsfinansieringen

Statens kostnader för bostadsstödet har ökat snabbt under senare år till följd av ökade byggkostnader i förening med ett högt ränteläge och ett kraftigt ökat bostadsbyggande. Framför allt byggkostnaderna har kraftigt

ökat bl.a. till följd av den höga subventioneringen.

Regeringen har mot bakgrund av ovanstående tillsatt en utredare i syfte att presentera ett nytt system för det framtida bostadsstödet. I kompletteringspropositionen presenterar regeringen ett förslag som bl.a. innebär en successiv minskning av bostadssubventionerna.

7. Sjukförsäkring

Från och med den 1 januari 1992 gäller nya regler inom sjukförsäkringen. En sjuklöneperiod på 14 dagar införs och arbetsgivaren åläggs ett rehabiliteringsansvar för de anställda. Dessutom har aviserats att två karensdagar skall införas fr.o.m. 1 januari 1993.

8. Arbetsskadeförsäkring

Arbetsskadeförsäkringen finansieras av en socialavgift samt via avkastningen från arbetsskadefonden. Det ackumulerade underskottet per den 31 december 1991 uppgick till drygt 20 miljarder kronor.

I tilläggsdirektiv till utredningen för översyn av vissa frågor inom arbetsskadeförsäkringen har regeringen begärt en genomgripande översyn av hela arbetsskadeförsäkringen (1991:109). Utredningen skall se över grunderna för vad som skall betraktas som arbetsskada. Ett delbetänkande skall avlämnas 30 april 1992 i denna delfråga. Vid översynen skall även möjligheten prövas att införa en för arbetsgivare obligatorisk arbetsskadeförsäkring som tecknas i privat försäkringsbolag. Även förutsättningarna för ett avgiftsuttag som differentieras med hänsyn till skaderisken skall övervägas. Slutbetänkande skall redovisas senast 31 december 1992.

9. Kommunalekonomisk proposition

Regeringen föreslår i en kommunalekonomisk proposition att ett 20-tal av de specialdestinerade statsbidragen avvecklas tillsammans med skatteutjämningssystemet och avräkningsskatten. Sammantaget svarar dessa för ca 65 % av nettobidragen till den kommunala sektorn (1991). Ett nytt statsbidragsystem föreslås genomföras fr.o.m. år 1993. Det nya s.k. statliga utjämningsbidraget för kommunerna föreslås få en utformning som innebär att regeringen i princip fastställer en generell bidragsram med utgångspunkt i vad som bedöms vara förenligt med det samhällsekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn. Det innebär att i stort sett all automatik i statsbidragen försvinner.

10. Ramar för förvaltningskostnader

I budgetpropositionen 1992 föreslår regeringen att ett nytt system för budgetering av myndigheternas ramanslag m.m. skall införas fr.o.m. budgetåret 1993/94. Syftet med förändringen är bl.a. att öka myndigheternas inflytande på lönebildningen, förändra styrningen av myndigheterna mot en minskad detaljreglering samt ge myndigheterna klara ekonomiska ramar för verksamheten. Det nya systemet innebär att myndigheternas ramanslag skall vara beräknade med beaktande av

samtliga resursslag och prisökningar. Inom anslaget skall ett utrymme beräknas för lönekostnader, övriga förvaltningskostnader samt lokalkostnader. Anslagsnivån blir därmed ett uttryck för det likviditetsutrymme som myndigheterna har tillgång till under det löpande budgetåret. Merutgifter eller överskridanden för löneökningar kommer därmed inte, som i dagens system, att medges under budgetåret. För att täcka denna typ av merkostnader under verksamhetsåret kan myndigheterna istället utnyttja den möjlighet till anslagssparande och anslagskredit som ramanslaget medger. En särskild utredare har tillkallats med uppgift att föreslå hur systemet i detalj skall utformas.

11. Mottagande av asylsökande och flyktingar

En utredning har tillsatts under våren 1992 med uppgift att se över det nuvarande systemet för mottagande av asylsökande och flyktingar. Syftet är att motverka långa vistelser i flyktingförläggningar och att göra mottagandet mer flexibelt och mindre kostnadskrävande.

12. Sjukvårdens finansiering och organisation

De totala kostnaderna för hälso- och sjukvården uppgick 1990 till 116 miljarder kr. Dessa påverkas till stor del av befolkningsutvecklingen. Under hela 1980-talet har personer i åldern 75 år och däröver ökat sin andel av hälso- och sjukvårdens kostnader. Under 1990-talet kommer antalet personer över 75 år att fortsätta öka.

Den kommunalekonomiska kommittén framhåller att nya resurskrav inom den samlade kommunala sektorn under 1990-talet måste mötas genom effektiviseringar. Produktivitetsdelegationen har uppmärksammat den svaga produktivitetsutvecklingen inom hälso- och sjukvården.

Regeringen har därför tillsatt en kommitté som skall se över hälso- och sjukvårdens resursbehov, modeller för finansiering, organisation m.m.

13. Arbetslöshetsförsäkring

En utredning har tillsatts för att föreslå utformning och finansiering av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Syftet är bl.a. att alla på arbetsmarknaden skall tillhöra försäkringen, att avgiften till försäkringen skall kopplas till lönebildningen och att de totala kostnaderna skall hållas oförändrade.

14. Handikapputredningen

Utgångspunkten för regeringens handikappolitik är att människor med funktionshinder skall få möjlighet till ett liv på samma villkor som övriga medborgare. Ekonomisk trygghet, inflytande över den egna situationen och ett samhälle som utformas med hänsyn tagen till människor med funktionshinder är viktiga mål.

Under hösten 1992 avser regeringen att lägga fram ett förslag till ökat stöd för personer med handikapp grundat på förslaget från handikapputredningen (SoU 1991:46).

9.3.2 Ändamålsområden

För att underlätta en prioriteringsdiskussion kan statsbudgetens utgifter redovisas på olika sätt. Ett sådant sätt kan vara att dela in budgetens utgifter i olika ändamål. En sådan ändamålsindelning finns enligt internationellt vedertagna principer. Nedan redovisas en annan som bättre bör kunna tjäna som underlag för ställningstagande till fördelningen av statsutgifterna:

- försvar
- utbildning och forskning
- stöd till barnfamiljer
- pensioner
- åldringsvård och handikappomsorg
- bostadsförsörjning
- näring
- infrastruktur
- åtgärder inom arbetsmarknadsområdet
- statsskuldräntor
- övrigt

Om resultatet av de ovan redovisade förändringsprojekten blir tillräckliga för att uppfylla kraven i en långsiktig utgiftsstrategi är svårt att uppskatta. Däremot är det möjligt att att få en uppfattning om fördelningen av beslutade resurser, och dess konsekvenser under femårsperioden, i LK:n genom att dessa fördelas enligt ändamålsområdena ovan (se tabell 9.4).

Tabell 9.4 Ändamålsindelning av statsbudgetens utgifter
Fasta priser, miljarder kronor

Ändamål	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	Genomsnittlig Procentuell förändring per år
Försvar	39,9	38,9	39,1	39,3	39,5	-0,3
Utbildning och forskning	51,2	32,4	32,5	33,2	33,4	-10,1
Stöd till barnfamiljer	45,1	46,2	46,2	46,4	46,8	0,9
Pensioner, åldrings- och handikappomsorg	92,7	86,1	85,0	83,8	82,6	-2,8
Bostadsförsörjning	37,8	34,6	28,1	24,6	22,3	-12,4
Näring	11,4	6,1	5,4	4,9	6,3	-13,8
Infrastruktur	22,1	19,4	19,4	19,5	17,4	-5,8
Åtgärder inom arbetsmarknadsområdet	24,8	24,7	24,7	24,5	24,5	-0,3
Statsskuldräntor	69,0	77,8	83,6	85,2	88,1	6,3
Övrigt	183,5	169,9	165,9	164,1	163,5	-2,8

Källa: Finansdepartementet

9.3.3 Slutsatser

Flera av de hittills initierade strukturprojekten finns inom de områden som enligt regeringens uttalade strategi är viktiga att analysera och göra förändringar i. En direkt uttalad överensstämmelse kan emellertid inte utläsas mellan de formulerade prioriteringarna, de strukturprojekt som är under genomförande och de resurser, med åtföljande konsekvenser under perioden, statsmakternas hittills nuvarande beslut innebär (tabell 9.4). Att prioriterade områden, utifrån tillväxtmålet, som t.ex. högskola och forskning (exkl. skolan vilket delvis påverkas av minskade sektorsbidrag till kommunerna) får ett realt tillskott. Andra mindre prioriterade områden får däremot minskade tillskott under LK-perioden vilket delvis framgår av tabellen. Vissa områden borde, utifrån igångsatta projekt med syfte att minska utgifterna, få minskade resurser under LK-perioden. I vissa fall får dessa reformer en besparingseffekt på statsbudgeten först om några år. Detta kan exemplifieras med bostadssektorn. Detta understryker behovet av att beslut om strukturförändringar fattas tidigt. Vissa av de redovisade strukturprojekten kan förutses innebära att utgiftsstrycket ökar ytterligare inom områden såsom utbildning, vård och omsorg samt infrastruktur. För att åstadkomma dessa omprioriteringar inom ramen för oförändrade resurser är ytterligare utgiftsminskningar nödvändiga för att bl.a. främja tillväxten och upprätthålla den svenska konkurrenskraften i samband med den internationella integrationen.

Om det skall vara möjligt att styra de begränsade offentliga utgifterna till prioriterade områden är det nödvändigt att upprätthålla ett konstant förändringstryck inom den offentliga sektorns samtliga områden. Detta måste ske främst via kontinuerliga analyser och strukturförändringar inom ramen för en långsiktig utgiftsstrategi.

10 Känslighetsanalys

I syfte att analysera den samhällsekonomiska utvecklingens betydelse för den offentliga sektorns finansiella utveckling har kalkyler gjorts med utgångspunkt i en sämre internationell ekonomisk utveckling.

10.1 Den samhällsekonomiska utvecklingen

Utvecklingen för svensk ekonomi beror till en del på den ekonomiska utvecklingen i vår omvärld. I huvudscenariet sker en gradvis återhämtning under perioden, vilket bidrar till en god svensk utveckling genom förbättrade exportmöjligheter. Osäkerheten kring den internationella konjunkturens utveckling är dock betydande i synnerhet vad gäller viktiga länder som USA, Tyskland och Japan.

I det alternativa scenariet antas den internationella utvecklingen under perioden 1993-97 bli betydligt sämre än i huvudscenariet. BNP-tillväxten i OECD-området stannar på 1,5% per år och marknadstillväxten för svensk export begränsas till 3% per år.

Till skillnad från huvudscenariet bygger detta scenarie inte på en bedömning av en trolig utveckling. Det ska istället betraktas som underlag för en känslighetsanalys av hur statsfinanserna påverkas av ett alternativt samhällsekonominskt scenarie.

Tabell 10.1 Nyckeltal för den samhällsekonomiska utvecklingen i känslighetsanalysen

Procentuell förändring från föregående år	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BNP, volym	-1,1	-0,4	0,5	1,5	1,5	1,2	1,2
Export, volym	-2,7	1,0	3,0	4,0	3,0	3,0	3,0
Timlön	5,3	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Utbetald lönesumma	3,3	2,1	0,3	3,2	3,3	3,4	3,4
KPI (årsgenomsnitt)	9,4	2,5	1,9	2,5	2,0	2,0	2,0
Arbetslöshet, nivå	2,7	4,4	5,3	5,7	6,0	6,3	6,5

Källa: Finansdepartementet

Som en följd av den sämre internationella utvecklingen blir BNP-tillväxten en dryg procentenhet lägre per år än i huvudscenariet under 1994-97. Arbetslösheten fortsätter att stiga under hela perioden, vilket bidrar till att hålla tillbaka löneökningarna ännu mer än i huvudscenariet. Därigenom blir också inflationen lägre.

Den privata konsumtionen växer långsammare, såväl nominellt som realt än i huvudscenariet. Detsamma gäller för den totala lönesumman. Ur den offentliga sektorns synvinkel innebär detta att de viktigaste skattebaserna utvecklas svagare än i huvudscenariet.

10.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande blir betydligt svagare i denna kalkyl och ställer högre krav på åtgärder jämfört med huvudscenariet vid en given målsättning för den offentliga sektorns

finansiella utveckling. Som jämförelse kan nämnas att den offentliga sektorns sparandeunderskott enligt denna beräkning uppgår till 141 miljarder kronor vid slutåret 1996/97. Detta kan jämföras med underskottet enligt huvudscenariet som uppgår till 92 miljarder kronor vid samma tidpunkt. Anledningen till att utvecklingen enligt denna beräkning är sämre jämfört med huvudscenariet förklaras främst av en svagare tillväxt- och inkomstutveckling i kombination med en högre arbetslöshet.

Inkomsterna ökar i långsammare takt beroende på högre arbetslöshet och långsammare pris- och löneutveckling. Den högre arbetslösheten leder dessutom till ökade utgifter för arbetslöshetsunderstöd. Vissa indexbundna transfereringar ökar i långsammare takt till följd av den långsammare prisutvecklingen. Det ökade finansieringsbehovet kan även komma att påverka kapitalmarknaderna och därmed bidra till en till ränteuppgång. Denna sistnämnda (eventuella) effekt har inte beaktats i kalkylen.

Det finansiella sparandet i den kommunala sektorn utvecklas något sämre än i huvudscenariet. År 1997 beräknas underskottet vara ca 3 miljarder kronor större i löpande priser än i huvudscenariet. Skillnaden förklaras framförallt av att skatteinkomsterna utvecklas bättre i huvudscenariet p.g.a. den bättre tillväxten och sysselsättningsutvecklingen. I övrigt är likheten mellan scenarierna stor. I båda fallen sker en kraftig förbättring 1992 jämfört med föregående år och en kraftig försämring 1994.

APPENDIX

Departementens verksamhetsområden

I följande appendix ges en beskrivning av den reala utvecklingen inom de olika departementens verksamhetsområden.

Tabell 1. Utgiftsutvecklingen, miljoner kronor

	92/93	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97	86/87-** 90/91
1. Justitiedepartementet	17 849	156	259	98	22	0,7	-
2. Utrikesdepartementet	17 535	-573	470	-614	328	-0,6	5,2
3. Försvarsdepartementet	37 745	254	207	210	213	0,6	2,9
4. Socialdepartementet*	131 043	-20 401	-1 451	-1 209	-649	-4,9	0,9
5. Kommunikationsdepartementet*	18 810	-2 646	-9	20	-40	-3,8	-0,1
6. Finansdepartementet*	88 185	2 544	-9 078	-5 025	-3 773	-4,7	-
7. Utbildningsdepartementet*	50 911	-18 779	151	721	219	-10,1	-
8. Jordbruksdepartementet	7 731	-2 435	-601	-291	-253	-14,4	-2,5
9. Arbetsmarknadsdepartementet	38 890	-226	-200	-246	-125	-0,5	-
10. Kulturdepartementet	12 014	-1 505	-887	30	28	-5,3	-
11. Näringsdepartementet	4 293	-67	2	-104	-321	-3,0	-
12. Civildepartementet	2 235	-121	-18	-18	-18	-2,0	-
13. Miljö- och naturresursdepartementet	2 080	-278	-1	-25	-35	-4,4	-
14. Övrigt	54 278	26 345	12 609	12 918	-428	18,1	-
Summa utgifter i 1992/93 års prisnivå	**483 599**	**-17 732**	**1 453**	**6 465**	**-4 832**	**-0,8**	**-**

Källor: Riksrevisionsverket, Finansdepartementet och respektive departement.
* Fr.o.m. kalenderåret 1993 ingår vissa statsbidrag till kommunerna i det nya generella statsbidragssystemet.
** P.g.a förändringar i regeringskansliets organisation fr.o.m. budgetåret 1991/92 har historiska siffror för vissa huvudtitlar enbart varit möjliga att ta fram på litteranivå.

Miljoner kronor 1992/93 års prisnivå

	92/93	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97	86/87-90/91
Totala utgifter	**17 849**	**156**	**259**	**98**	**22**	**0,7**	-
därav:							
Polisväsendet	10 254	126	147	88	0	0,9	3,0
Domstols- och åklagarväsendet	2 996	-41	-31	-2	0	-0,6*	0,1
Kriminalvård	3 312	59	11	10	20	0,7	3.0

Källor: Riksrevisionsverket och Justitiedepartementet

* Minussiffrorna på domstols- och åklagarsidan beror på vissa tidsbegränsade åtgärder på D 2 anslaget under budgetåren 1992/93 och 1993/94.

Utgiftsstyrande faktorer

Resursförbrukningen inom området styrs till största delen av mål- och ärendeutvecklingen samt löneutvecklingen. Huvuddelen av verksamheten inom Justitiedepartementets område styrs av faktorer som direkt eller indirekt regleras genom lagstiftning. Brottsutvecklingen, anmälda brott, mängden mål och dess svårighetsgrad samt, inom kriminalvården, antalet utdömda frihetsstraff och strafftidens längd, är exempel på sådana faktorer inom brottmålsområdet. Antalet brott mot brottsbalken som kommit till polisens kännedom har under åren 1986-1990 ökat med i genomsnitt 2,9 % per år medan anmälda brott mot annan lagstiftning har ökat med i genomsnitt 1,3 % per år för motsvarande period.

Myndigheterna inom rättsväsendet går nu successivt över till den nya budgetprocessen där mål- och resultatstyrning sätts i förgrunden. Med anledning därav pågår arbete med att utveckla metoder för att tillämpa principerna om mål- och resultatstyrning på rättsväsendets myndigheter. Ett led i arbetet är att räkna fram kostnaden för tjänster producerade inom de olika myndigheterna.

Rikspolisstyrelsen har i anslagsframställningen för budgetåret 1992/93-1994/95 beräknat kostnaden för den vanligaste patrulleringsformen för övervakning — bilpatrull. Kostnaden för att ha en polisbil med två polismän bemannad dygnet runt kan beräknas till 4,5 milj. kr. per år.

Domstolsverket har i sin treårsrapport för 1992/93 - 1994/95 redovisat vad det kan antas kosta att handlägga skilda typer av mål vid olika slag av domstolar. Siffrorna i det följande avser domstolsväsendets egna kostnader (inkl. administration), däremot inte kostnaderna för t.ex. parter, vittnen och offentliga försvarare. Enligt siffrorna — som givetvis måste anges med en rad reservationer — kostar exempelvis ett brottmål i en tingsrätt, genomsnittligt 6.000 kr och ett tvistemål i tingsrätt ca 7.000 kr.

Polisväsendet

För polisens dels styrs resursförbrukningen i första hand av brottsutvecklingen och av de mål som regering och riksdag anger för polisverksamheten. I årets budgetproposition har angivits att målen för polisens verksamhet skall vara att minska brottsligheten och öka människornas trygghet i samhället.

Av det föregående har framgått att den långsiktiga trenden när det gäller brottsutvecklingen är stigande. Den internationella integrationen kommer att innebära att Sverige i ökad utsträckning blir exponerad för brottslighet med internationell anknytning.

Regeringen har i årets budgetproposition satt som mål att polisbristen skall vara avhjälpt senast år 1995. I den långsiktiga konsekvenskalkylen har beräknats ett successivt tillskott av medel för polismanslöner i takt med att antalet utbildade polismän ökar t.o.m. år 1995.

I övrigt måste behövliga reformer på polisens område finansieras inom befintliga ramar genom omprioriteringar, rationaliseringar och effektiviseringar. Möjligheterna härvidlag kommer att öka genom att polisorganisationen fr.o.m. den 1 juli 1992 läggs om till en enhetlig regional ledningsorganisation och ett nytt budgetsystem (se prop. 1991/92:52, JuU19, rskr. 124 och prop. 1991/92:100 bil. 3 s. 68 ff).

Domstolsväsendet, åklagarväsendet m.m.

Resursförbrukningen inom domstols- och åklagarsektorerna är som nämnts i mycket hög grad beroende av tillflödet av mål och ärenden. Den allmänna tendensen under den senaste tioårsperioden har varit att antalet inkommande mål och ärenden har ökat, om än i varierande grad mellan olika domstolsinstanser och olika delar av landet.

Vid bedömningen av utvecklingen bör särskild uppmärksamhet ägnas åt vissa viktiga, övergripande strukturprojekt som pågår. Dessa berör både domstolsväsendet och åklagarväsendet och avser såväl frågan vilka uppgifter som skall hanteras inom respektive sektor som frågan hur verksamheten skall vara organiserad för att bedrivas så rationellt som möjligt. För domstolsväsendets del har reformarbetet bedrivits i domstolsutredningen (Ju 1989:06), vars betänkande nu är föremål för remissbehandling. Vidare pågår för närvarande inom justitiedepartementet en översyn som tar sikte på domstolsväsendets framtida organisation och administration. När det gäller åklagarväsendet bedrivs reformarbetet i huvudsak inom ramen för åklagarutredningen -90 (Ju 1990:04), vars slutbetänkande väntas kring halvårsskiftet 1992.

I fråga om *brottmålen*, som genererar i princip hela verksamheten vid åklagarmyndigheterna och en viktig del av verksamheten vid de allmänna domstolarna, finns inga tydliga tecken på någon generell förändring av den långsiktiga ökningen av antalet brott. När det gäller bl.a. narkotikabrott och rattfylleribrott har lagändringar aviserats som kan tänkas leda till ökad arbetsbelastning för såväl åklagare som domstolar. Det bör

också betonas att åklagarutredningens arbete kan få positiva effekter för arbetsbelastningen inom brottmålsområdet. Utredningen har bl.a. till uppgift att överväga hur man i högre grad skall uppnå att brottmål handläggs i så enkla och ändamålsenliga former som möjligt. Utredningens uppdrag innefattar bl.a. en översyn av reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning samt reglerna för strafföreläggande och ordningsbot. Vidare gör utredningen en allmän genomgång av möjligheterna till avkriminalisering eller s.k. depenalisering, vilket innebär att straffet ersätts med en annan sanktionsform.

För de allmänna domstolarnas del är — vid sidan av brottmålen — *tvistemålshanteringen* en huvuduppgift. Det finns mycket lite som tyder på att tillströmningen av tvistemål inom ramen för nuvarande lagstiftning kommer att förändras i någon nämnvärd utsträckning. Samtidigt bör påpekas att måltillströmningen är i hög grad beroende av kommande förändringar i den materiella lagstiftningen. I sammanhanget bör även beaktas strävandena att integrera Sverige i Europasamarbetet. Detta resulterar sannolikt i att de svenska domstolarna tillförs fler mål av delvis nya typer och med delvis nya handläggningsformer.

När det gäller tingsrätternas uppgifter i övrigt har domstolsutredningen i sitt tidigare nämnda betänkande föreslagit att ett flertal s.k. *sidofunktioner* — t.ex. ärenden angående bouppteckning och arvsskatt samt förmynderskap — överförs till andra myndigheter. Detta bortfall av uppgifter skulle emellertid åtminstone delvis uppvägas av ett annat förslag av utredningen, nämligen att tingsrätterna skulle överta övervakningsnämndernas uppgifter. Ett genomförande av dessa förslag kan få effekter tidigast från den 1 juli 1994.

I fråga om de allmänna förvaltningsdomstolarna kan flera faktorer väntas inverka på måltillströmningen framöver. Det är sannolikt att antalet *skattemål* som kommer in till länsrätterna kommer att minska till följd av det nya taxeringsförfarandet med obligatorisk omprövning, men det är för tidigt att nu bedöma vilka effekterna blir på sikt. Genomförs domstolsutredningens förslag, kommer länsrätternas befattning med *körkortsmål* att minska radikalt till följd av att beslutsbefogenheterna överförs till länsstyrelserna. Ett stort antal s.k. *övriga mål* kommer med domstolsutredningens förslag att överklagas från förvaltningsmyndighet till länsrätt som domstol i första instans i stället för som idag till kammarrätt.

Som nyss nämndes pågår för såväl domstolsväsendet som åklagarväsendets del överväganden rörande organisationen och administrationen. Det gäller bl.a. hur den lokala organisationen inom respektive område skall vara utformad och vilka administrativa uppgifter som skall handläggas centralt, regionalt eller lokalt. Det är sannolikt att eventuella förändringar kan börja genomföras under år 1994.

För justitiekanslerns, datainspektionens och de allmänna advokatbyråernas del pågår utredningar som på några års sikt kan få betydelse för inriktningen av och organisationen av dessa myndigheters verksamhet.

Rättshjälp

Statlig rättshjälp ges i fyra former: allmän rättshjälp, rättshjälp åt misstänkt i brottmål, offentligt biträde och rådgivning. Sedan rättshjälpslagens ikraftträdande år 1972 har det allmännas utgifter för rättshjälpen successivt ökat kraftigt. Ett flertal lagstiftningsåtgärder i syfte att bryta kostnadsutvecklingen har vidtagits under årens lopp, men någon avgörande effekt har dessa inte haft.

Det nu sagda understryks i en rapport angående rättshjälpens effektivitet som riksrevisionsverket (RRV F 1992:6) nyligen avlämnat efter en på regeringens uppdrag genomförd analys. RRV förordar flera åtgärder för att uppnå ett effektivare och billigare rättshjälpssystem.

I 1992 år budgetproposition konstateras att rättshjälpskostnaderna nu stigit till en nivå som i rådande samhällsekonomiska situation inte ter sig försvarlig. Därför aviseras åtgärder för att bryta kostnadsutvecklingen i tre hänseenden. I ett av dessa hänseenden — sänkning av den högsta inkomstgränsen för rätt till allmän rättshjälp — har regeringen lämnat förslag till lagändringar till riksdagen (prop. 1991/92:157). I övrigt övervägs nu de aviserade åtgärderna inom justitiedepartementet mot bakgrund av RRV:s rapport.

Brottsskadeersättningar

Utgifterna för de ersättningar för skador på grund av brott som betalas ut av brottsskadenämnden beräknas öka med omkring 2 milj. kr. per år under perioden, till följd av det ökande antalet personskadeärenden.

Kriminalvården

Åren 1987 och 1988 ökade beläggningen vid kriminalvårdsanstalterna med sammanlagt 13% och vid häktena med sammanlagt 25%. Därefter har beläggningsnivån vid anstalter och häkten varit i stort sett oförändrad. Beläggningen på de slutna riksanstalterna har dock under de senaste åren varit hög. Antalet långtidsdömda ökar dessutom stadigt. Av de intagna den 1 mars åren 1988-1991 var 406, 420, 470 resp. 528 dömda till fängelse fem år eller mer.

Sedan budgetåret 1985/86 har kostnaderna för kriminalvårdens transportverksamhet mer än fördubblats. En stor del av kostnadsökningen avser transporter som sker med stöd av utlänningslagen (1989:529). Kostnaderna uppgick under budgetåret 1990/91 till 223 milj. kr. och beräknas för 1991/92 till omkring 250 milj. kr.. Kostnaderna kan antas fortsätta att öka med ca 20 milj. kr. per år under perioden 1993/94-1996/97.

Riksrevisionsverket har på regeringens uppdrag gjort en översyn av kriminalvårdens transportorganisation. RRV redovisar i sin rapport (Fu 1991:10) ett antal förslag till åtgärder för att uppnå en högre kostnadseffektivitet i transportorganisationen samt ett bättre utnyttjande av kriminalvårdens samlade resurser. Transportorganisations ledning och organisation skall behandlas i 1993 års budgetproposition.

Miljoner kronor 1992/93 års prisnivå

	92/93	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97	86/87-90/91
Totala utgifter	**17 535**	**-573**	**470**	**-614**	**328**	**-0,6**	**5,2**
därav:							
Internationellt utvecklingssamarbete	13 606	-156	434	387	329	1,8	6,5

Källor: Riksrevisionsverket och Utrikesdepartementet

Utgiftsstyrande faktorer. Verksamhetens kostnader och anslagsutveckling

Inom utrikesdepartementets verksamhetsområde utgör internationellt utvecklingssamarbete den största enskilda posten. Biståndsramen skall enligt riksdagsbeslut uppgå till 1 % av BNI. Detta innebär att om tillväxten ökar med 0,1 % sker en motsvarande ökning av biståndsramen och belastningen på statsbudgeten, d.v.s. ca 15 milj. kr. BNI:s utveckling är därmed den viktigaste utgiftsstyrande faktorn inom utrikesdepartementets område. I enlighet med regeringsförklaringen skall de asylkostnader som för närvarande täcks av biståndsmedel successivt lyftas ut ur enprocentsramen. Konsekvensen av detta blir en successiv ökning av biståndsanslaget över planeringsperioden som inte avspeglas i ovanstående tabell.

Karaktärisktiskt för många av anslagen som faller inom utrikesdepartementets ansvarsområde är att deras storlek beror på faktorer och beslut över vilka Sverige har ett begränsat inflytande. Av detta följer att det ofta inte heller är möjligt att mer precist förutsäga utvecklingen av anslagen. Detta gäller inte minst anslagen för deltagande i internationella organisationer. Sålunda har Sverige, genom sitt beslut att vara medlem i FN, ESK, OECD, Europarådet m.fl. organisationer, åtagit sig att bidra till dessa organisationers budget enligt fastställda fördelningsnycklar. Utvecklingen av olika internationella organisationers budgetar blir därmed ytterligare en viktig utgiftsstyrande faktor inom utrikesdepartementets område.

Analys av verksamheten

Utrikespolitik

Den Europeiska Gemenskapens (EG) toppmöte i Maastricht i december 1991 innebar ett viktigt steg mot förverkligandet av en europeisk union. Sverige strävar efter att snarast möjligt bli medlem av EG och det ter sig sannolikt att medlemskapsförhandlingarna kan inledas kring årsskiftet 1992/93, med sikte på medlemskap 1 januari 1995. Vid ett medlemskap

kommer ett svenskt bidrag till Gemenskapens budget att uttaxeras. Såväl de kommande medlemskapsförhandlingarna som ett framtida medlemskap kommer att ställa större krav på utrikesförvaltningen. Ett medlemskap ställer även krav på den inhemska ekonomin.

Genom att den politiska utvecklingen i världen inte längre domineras av motsättningarna mellan två rivaliserande maktblock har nya förutsättningar skapats för Förenta nationerna (FN) att värna om internationell fred och säkerhet. FN förblir en hörnsten i svensk utrikespolitik. Sverige verkar, tillsammans med bl.a. de övriga nordiska länderna, för att stärka FN:s konfliktförebyggande förmåga. FN:s utvidgade mandat, inte minst på det fredsskapande och fredsbevarande området, kommer att ställa krav på en utökad budget och därmed större bidrag från de enskilda medlemsstaternas sida. Detta beror på att varje medlemsstat är folkrättsligt förpliktad att betala sin andel av FN:s budget. Sverige kandiderar till en plats i FN:s säkerhetsråd under perioden 1993-1994. Ett medlemskap i säkerhetsrådet skulle ytterligare understryka Sveriges aktiva roll i FN.

De fredsbevarande operationerna i FN:s regi kommer med stor sannolikhet att öka i antal och omfattning under de närmaste åren.

Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) söker effektivisera och bygga ut sina mekanismer på olika områden. Samtidigt har organisationen kraftigt utvidgats, genom att bl.a. de nya självständiga staterna i det forna Sovjetunionen beviljats inträde. Sverige verkar aktivt för att ytterligare stärka ESK:s mekanismer. Sverige har också föreslagit inrättandet av ett särskilt stödprogram för de nya deltagarländerna. Sverige kommer vidare att stå värd för ESK:s tredje ministerrådsmöte i december 1992 och övertar i samband därmed ordförandeskapet i ESK för en period av 6-10 månader. Såväl ordförandeskapet som initiativet till ett stödprogram kommer att ställa krav på särskilda insatser från utrikesförvaltningens sida.

Europarådet har blivit en viktig mötesplats för länderna i Västeuropa och de nya demokratierna i Östeuropa. Rådet kan förväntas ytterligare utöka sin redan mångskiftande verksamhet i bl.a. Central- och Östeuropa, i syfte att främja de demokratiska principerna och respekten för de mänskliga rättigheterna. Europarådet ställs, i likhet med EKS, inför krav på ytterligare resurser, i takt med att dess arbetsuppgifter utökas och medlemskapskretsen utvidgas med resurssvaga stater från central- och östeuropa.

Efter det kalla krigets slut bedrivs också det internationella nedrustningsarbetet i en ny atmosfär. Verklig nedrustning har inletts på områden där utsikterna till framgång endast för några år sedan tedde sig mycket små. Det är i denna förändrade miljö, med bl.a. ökade krav på kunskaper och analyser, som den svenska nedrustningspolitiken skall verka under de kommande åren.

Det är ett svenskt säkerhetspolitiskt intresse att värna om folkrättens regler om respekt för statens suveränitet och territoriella integritet. Främjandet av de mänskliga rättigheterna är ett annat grundläggande element i vår utrikespolitik. Frågor om mänskliga rättigheter har fått en ökad uppmärksamhet både nationellt och internationellt. Sverige måste

också uppfylla de åtaganden som görs från svensk sida genom att vi ansluter oss till de internationella överenskommelserna på området. En omfattande rapporteringsskyldighet skall fullgöras till internationella organ. Andra för Sverige viktiga folkrättsliga frågor är havsrätten med tillhörande avgränsningsfrågor, miljörätten och rymdrätten.

Handläggningen av utlänningsärenden tar oförändrat i anspråk stora resurser vid utlandsmyndigheterna. Detta kommer särskilt till uttryck i en kraftig ökning av ärenden som rör uppehållstillstånd på grund av anknytning. Viseringsverksamheten ställer liksom tidigare år krav på stora arbetsinsatser från utlandsmyndigheternas sida. Så är t.ex. alltjämt fallet på olika håll i Östeuropa. Förhållandet är likartat vid utlandsmyndigheterna i flera utomeuropeiska flyktinggenererande regioner. Fortlöpande samråd sker med statens invandrarverk i syfte att genom utökad delegering och andra åtgärder effektivisera ärendehanteringen.

Handelspolitik och västeuropaintegrationen

Som högt industrialiserat land med relativt liten hemmamarknad är Sverige för sitt välstånd beroende av ett omfattande och fritt handelsutbyte med omvärlden. Därför är det ett centralt mål för vår handelspolitik att bidra till att bevara och vidareutveckla en ordning för världshandeln som bygger på frihandelns principer.

Sverige deltar aktivt i den världsomspännande s.k. Urugay-rundan inom GATT. Rundan, vars syfte är att minska handelshindren, stärka reglerna för internationell handel samt att utsträcka dem till nya områden, skulle ha avslutats i december 1990. Emellertid kunde då ingen enighet uppnås i centrala förhandlingsfrågor. Förhandlingsarbetet har fortsatt under år 1991.

Avtalet mellan EFTA-länderna och EG om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) framförhandlades i februari 1992. Ett omfattande lagstiftningsarbete kommer att krävas inför avtalets ikraftträdande. Arbetet med att implementera ett framtida EES-avtal kommer också att kräva omfattande insatser.

En svensk ansökan om medlemskap i EG inlämnades den 1 juli 1991. Det förberedande arbetet inför medlemskapsförhandlingarna inleddes våren 1992 genom arbetet med EG-kommissionens rapport om Sverige som väntas föreligga under sommaren 1992.

Förändringarna i Central- och Östeuropa skapar nya förutsättningar för ett utökat ekonomiskt samarbete mellan Sverige och dessa länder. Undanröjandet av handelshinder har en viktig roll att spela för att främja en positiv utveckling. Sverige har aktivt bidragit till att få till stånd frihandelsavtal mellan EFTA och respektive Polen, Tjeckoslovakien och Ungern. Ett sådant avtal undertecknades med Tjeckoslovakien den 20 mars 1992. Frihandelsavtal mellan Sverige och de tre baltiska staterna har också undertecknats under mars månad.

Det är väsentligt att ytterligare söka utveckla handeln också med länder utanför Europa. Detta gäller inte minst Nordamerika, Japan och de övriga snabbt växande ekonomierna i Stilla havsområdet.

Samarbetet med Central- och Östeuropa

Samarbetet med länderna i Central- och Östeuropa syftar till att stödja dessa länder att bygga demokratiska institutioner och att utveckla marknadsekonomiska strukturer. För de baltiska staterna är syftet också att bistå dem att befästa sin nationella suveränitet. Samtidigt finns betydande svenska utrikes- och säkerhetspolitiska, näringspolitiska och kommersiella intressen att tillgodose.

Regeringen har i årets budgetproposition föreslagit en kraftig ökning av stödet till länderna i Central- och Östeuropa. Tre miljarder kronor över tre år föreslås satsas på samarbetet med dessa länder. Sveriges närområde med tonvikt på de baltiska staterna kommer att prioriteras i det bilaterala samarbetet. Med övriga länder i regionen kommer samarbetet till största delen att kanaliseras via multilaterala kanaler. Kunskapsöverföring på i stort sett alla områden kommer att vara den främsta stödformen i vårt bilaterala samarbete.

Sverige deltar aktivt i det multilaterala samarbetet till stöd för länderna i Central- och Östeuropa. Här kan främst nämnas den s.k. G24-gruppen, OECD, Europarådet, Internationella valutafonden (IMF), Världsbanken (IBRD) och den nya europeiska återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (EBRD).

Internationellt utvecklingssamarbete

I enlighet med riksdagens beslut uppgår biståndsramen till 1 % av BNI. För budgetåret 1992/93 fördelas ramen enligt regeringens förslag med 24 % till bidrag till internationella biståndsprogram, 53 % till utvecklingssamarbete genom SIDA samt 15 % till andra biståndsprogram bl.a. u-krediter, forskningsstöd, stöd till ekonomiska reformprogram, skuldlättnadsåtgärder och projektbistånd till vissa länder. För administration av biståndet beräknas 2,6 % av totalramen.

De senaste årens världspolitiska förändringar, de stora skillnaderna i u-ländernas utveckling under loppet av 1980-talet och det växande ömsesidiga beroendet mellan u- och i-länder har ställt det internationella samarbetet inför ofta svåra nya utmaningar.

Angelägna uppgifter är nu att återupprätta tillväxten i svårt krisdrabbade länder och att få till stånd en mer öppen, stabil och gynnsam internationell ekonomisk omgivning. Som en betydelsefull hjälp till självhjälp prioriteras sådana åtgärder som stimulerar den marknadskonomiska tillväxten, demokrati och skydd av mänskliga rättigheter. Det krävs också intensifierade insatser i syfte att finna lösningar till den fortsatta skuldkrisen i en stor del av främst Afrika och Latinamerika.

Miljöfrågorna har fått ökad internationell uppmärksamhet. I u-länderna är de stora miljöhoten ofta direkt fattigdomsorienterade. Markförstöring, skogsskövling, vattenbrist samt en alltför hög befolkningstillväxt och urbanisering påverkar utvecklingen i en stor del av den tredje världen. Även på detta område krävs samlade insatser inom utvecklingssamarbetet.

Bistånd genom enskilda organisationer, kyrkor och missioner utgör ett viktigt komplement till det multilaterala biståndet och stat-till-stat biståndet och bör få ett allt större ansvar för det svenska biståndet. Detta bistånd har ofta en stor folklig förankring och är till sin natur både obyråkratiskt och effektivt.

Om Sverige i dag vore medlem i EG skulle det på biståndssidan innebära att Sverige skulle bidra med omkring 1 miljard kronor till EGs olika biståndsprogram.

Grovt räknat skulle hälften utgöras av utbetalningar till European Development Fund, genom vilken biståndet under Lomé-konventionen finansieras. Dessa bidrag skulle enligt nuvarande ordning betalas ut över den svenska statsbudgeten och därmed från biståndsanslaget.

EGs övriga bistånd finansieras över EGs ordinarie budget, till vilken respektive medlemsland bidrar med en fastställd andel av mervärdesskatten. Den del av detta bidrag som avser u-landsbistånd förutses bli finansierad inom enprocentsramen för biståndet.

Miljoner kronor 1992/93 års prisnivå

	92/93	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97	86/87-90/91
Totala utgifter	**37 745**	**254**	**207**	**210**	**213**	**0,6**	**2,9**
därav:							
Militär utgiftsram	34 605	265	207	210	213	0,6	2,2
Civila sektorer	1 833	0	0	0	0	0	0,9
Övrigt	1 307	-11	0	0	0	-0,2	-*

Källor: Riksrevisionsverket och Försvarsdepartementet
* P.g.a. anslagsförändringar har relevanta historiska siffror inte kunnat tas fram.

Utgiftsstyrande faktorer

Utgifterna styrs av femåriga försvarsbeslut. Regeringen föreslår i prop 1991/92:102 att totalförsvarets militära del tilldelas 173 330 milj. kr. för perioden 1992/93 - 1996/97 (1992/93 års prisläge). Försvarsbeslutsperiodens årliga militära planeringsramar blir då 34 666 milj. kr., vilket är en höjning med 900 milj. kr. För försvarsbeslutsperioden 1992/93 - 1996/97 bedöms de årliga planeringsramarna för totalförsvarets civila del bli 2 079,8 milj. kr. (1992/93 års prisläge).

De realtillskott till det militära försvarets utgiftsram som här föreslås ger uttryck för en dubbel strävan från regeringens sida att dels tillhandahålla förutsättningar för en satsning på kvalitetsutveckling, personellt och materiellt, dels dämpa omfattningen av de strukturförändringar som följer av förändringarna i övrigt.

Såsom en metod primärt ämnad att säkerställa en fortsatt kvalitetsutveckling på det högteknologiska området och gardera för förväntad kostnadsökning inom försvarsmaterielområdet föreslås den ekonomiska ramen årligen räknas upp med ett belopp motsvarande 1,5 % av materielanskaffningskostnaderna. Priskompensationssystemet kommer att förändras för att med största möjliga precision ta hänsyn till prisutvecklingen på olika typer av varor och tjänster som försvaret utnyttjar.

Analys av verksamheten

I proposition 1991/92:102 lämnar regeringen förslag avseende totalförsvarets utveckling under perioden 1992-1997 och en planeringsinriktning för utvecklingen under den därpå följande femårsperioden.

I propositionen redovisas regeringens säkerhetspolitiska överväganden. Utifrån detta anges mål och uppgifter för de militära och civila delarna av totalförsvaret.

Stora förändringar föreslås inom försvarsmakten, i syfte att uppnå en till de säkerhets- och försvarspolitiska målen anpassad balans mellan

uppgifter och resurser och mellan kvalitet och kvantitet. Under de ekonomiska förutsättningar som anges innebär detta förslag förändringar såväl i krigs- och grundorganisationen som i ledningsorganisationen och beträffande värnpliktssystemets utformning.

Utgående från angivna uppgifter redovisas regeringens förslag till krigsorganisation omfattande bl.a. 16 brigader inom armén och på sikt 16 divisioner inom flygvapnet efter JAS-systemets införande. Konsekvensen av dessa krigsorganisationsförändringar är att ett mindre antal värnpliktiga än hela årskullen behöver ges grundutbildning, vilket i sin tur minskar behovet av utbildningsetablissemang. I propositionen föreslås att tre regementen och en flygflottilj avvecklas, samtidigt som ett antal förband berörs av förändringen genom bl.a. samlokalisering mellan och inom garnisonsorter.

Planeringsinriktningen innebär en omfattande förändringsprocess i olika steg. Sålunda förutses föreslagna förändringar i försvarets ledningssystem på central nivå vara genomförda och träda i kraft per den 1 juli 1994 och på regional nivå redan den 1 juli 1993. Den 1 juli 1994 avses förändringarna i försvarsmaktens grundorganisation vara genomförda. 1995 föreslås som inriktning för ställningstagande rörande ytterligare reduceringar inom flygvapnets grundorganisation, utgående från det underlag som då förväntas föreligga beträffande möjlig lokalisering av s.k. storflottiljer. Under de kommande åren skall vidare den personalavveckling genomföras som utgör en besparingsförutsättning för planeringen i övrigt. Övertalig militär och civil personal (ca 15%) inom försvarsmakten kommer att behöva avvecklas snarast möjligt. Avvecklingen skall genomföras inom ramen för det statliga trygghetssystemet och med de åtgärder i övrigt som parterna finner lämpliga.

Planeringssituationen i och med 1992 års försvarsbeslut förutsätter ett aktivt åtagande från statsmakternas sida att med hjälp av nya och flexibla instrument för finansiell styrning utöva en kontinuerlig uppföljning och kontroll över planeringens genomförande. Med införande av genomförandeprisbudgetsystem, ramanslag och kapitaltjänstkostnader skapas möjligheter till en mer flexibel hantering av ev. uppkommande likviditetsproblem, m.m. under genomförandeprocessen.

Regeringen konstaterar i propositionen att det inför nästa totalförsvarsbeslut kommer att bli aktuellt att överväga huruvida den säkerhetspolitiska utvecklingen medger att ytterligare besparingar kan ske genom minskningar utöver vad som här föreslås i försvarsmaktens krigs- och grundorganisation, eller om tvärtom omvärldsutvecklingen nödvändiggör på nytt ökade satsningar.

Miljoner kronor 1992/93 års prisnivå

	92/93	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år
		93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97
Totala statliga utgifter inkl. socialförsäkring	**298 762**	**-19 745**	**761**	**2 411**	**3 537**	**-1,0**
därav:						
Allmän tilläggspension*	99 591	3 649	3 170	2 830	2 690	3,0
Folkpensioner exkl. förtidspension	55 527	-282	-424	-436	-467	-0,7
Kommunalt bostadstillägg	1 655	-75	-75	-70	-70	-4,7
Delpension*	2 050	-627	-465	-493	-293	-46,2
Förtidspension	13 920	20	-142	-314	-324	-1,4
Sjukförsäkring#	37 875	-3 367	-564	1 270	1 391	-0,8
Arbetsskade försäkring*	13 660	439	366	449	521	3,1
Ekonomiskt stöd till barnfamiljer inkl. föräldraförsäkring#	43 391	1 279	-238	-167	-80	0,5
Socialförsäkringsadministration#	5 397	-255	-168	-30	0	-2,2
Bidrag till barnomsorg	11 206	-11 189	0	0	0	-80,3
Hälso- och sjukvård	3 570	-1 661	-510	0	0	-20,9
Äldre- och handikappomsorg och närståendevård#	9 460	-7 676	-189	-248	5	-38,5
Socialt behandlingsarbete, alkohol- och narkotikapolitik	1 016	0	0	0	0	0,0
Övrigt	462	0	0	0	0	0,0

Not:* finansiering utanför statsbudgeten. Arbetsskadeförsäkringen även de facto på inkomstsidan.
finansiering såväl på statsbudgetens utgifts- som inkomstsida.
Om ingen markering finns sker finansiering helt på statsbudgetens utgiftssida.

Källor: Riksrevisionsverket och Socialdepartementet

Kommentar: Den stora förändringen av de totala statliga utgifterna inom det sociala området beror till största delen på de förslag rörande den kommunala ekonomin som behandlas på annat håll i föreliggande proposition. Berörda områden i tabellen ovan är sjukförsäkring, bidrag till barnomsorg, hälso- och sjukvård samt äldre- och handikappomsorg.

Reformering och omprövning av socialförsäkringssystemet

En omfattande reformering och omprövning av det stora socialförsäkringssystemen har påbörjats och komer att fortsätta under LK-perioden.

Sammantagna kommer resultaten av dessa insatser att få effekter på socialförsäkringsutgifterna utöver vad som redovisas i den sammanfattande tabellen.

Fr.o.m. den 1 januari 1992 har en sjuklöneperiod på 14 dagar införts. Under denna period erhåller arbetstagaren vid sjukdom ersättning i form av sjuklön. Samtidigt börjar nya regler vad gäller rehabilitering att gälla. Ett ytterligare led i förändringen av sjukförsäkringen är införande av två karensdagar år 1993.

I tilläggsdirektiv till utredningen för översyn av vissa frågor inom arbetsskadeförsäkringen har regeringen begärt en genomgripande översyn av hela arbetsskadeförsäkringen. Utredningen kommer under våren 1992 att lämna förslag till nya grunder för vad som ska betraktas som

arbetsskada. Vid denna översyn skall vidare prövas möjligheten att införa en obligatorisk arbetsskadeförsäkring som tecknas i privata försäkringsbolag. Delpensionsförsäkringen föreslås upphöra 1 juli 1992. En del av behållningen i delpensionsfonden föreslås användas för att finansiera underskottet i arbetsskadeförsäkringen och förstärka finansieringen av folkpensionsförsäkringen.

Utgiftstyrande faktorer

Befolkningsutvecklingen utgör den mest betydande utgiftspåverkande faktorn tillsammans med konstruktionen för de regelverk som styr utfallet av olika förmåner inom det sociala området.

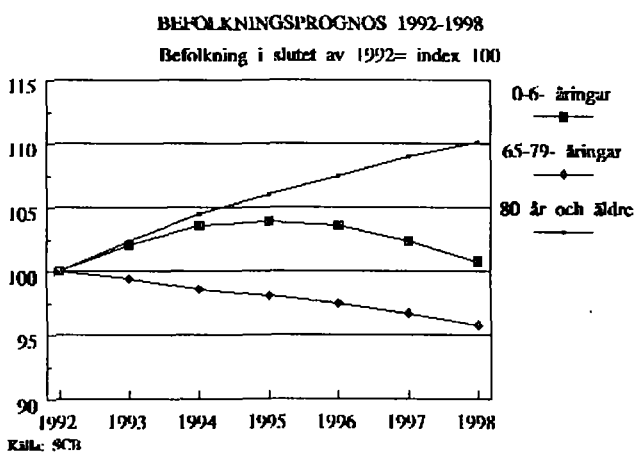
Även utvecklingen på arbetsmarknaden påverkar utgifterna inom den sociala sektorn, såväl i kommunerna som för staten.

De flesta utgifterna inom socialförsäkringsområdet är knutna till basbeloppet och därmed till pris- och löneutvecklingen i samhället. En höjning av basbeloppet med 100 kronor motsvarar en ökning av socialförsäkringens utgifter med ca 540 miljoner kronor.

Vad gäller befolkningsutvecklingen är det främst antalet små barn samt antalet ålderspensionärer totalt sett resp. antalet äldre äldre som ger stort utslag på statens utgifter.

En höjning med 100 kronor av barnbidrag/flerbarntillägg, förlängt barnbidrag och studiebidrag ökar statens utgifter med omkring 112 milj.kr.

Det totala antalet personer som är 65 år och äldre blir visserligen i stort sett oförändrat under hela 1990-talet, men eftersom de äldsta ålderspensionärerna, 80 år och äldre, stadigt blir fler så ökar ändå behovet av vård och omsorg för de äldre totalt sett. De äldsta pensionärerna svarar för en mycket stor del av vårdkonsumtionen jämfört med de yngre pensionärerna.



De utgiftsstyrande faktorerna kommenteras utförligare under varje rubrik på följande sidor.

Analys av verksamheten och dess kostnader

Hälso- och sjukvård

De totala kostnaderna för hälso- och sjukvården uppgick enligt nationalräkenskaperna, under år 1989 till drygt 99 miljarder kr. Detta motsvarar ca 8,5 % av BNP. Genom bidrag från den allmänna sjukförsäkringen och skatteutjämningsbidrag m.m. bidrar staten med ca en fjärdedel av dessa kostnader.

Utgiftsökningarna inom hälso- och sjukvården kan till stor del hänföras till befolkningsutvecklingen. Beräkningar inom socialdepartementet visar bl.a. att något mer än hälften av de ökade driftkostnaderna för hälso- och sjukvården under 1980-talet, uttryckt i fasta priser, kan hänföras till befolkningsförändringar (10,3 % av totalt 19,2 %).

Personer i åldern 75 år och däröver ökade under denna tid sin andel av hälso- och sjukvårdens totala driftkostnader med 26,6 %, medan barn i åldrarna 0 - 14 år minskade sin andel med 5,8 %. Bland övriga åldersgrupper var det en blygsam ökning med mellan 0,8 - 3,8 %.

Den kommunalekonomiska kommittén framhåller att nya resurskrav inom den samlade kommunala sektorn under 1990-talet måste mötas genom effektiviseringar och anpassningar av verksamheten. Ett flertal utredningar visar på betydande möjligheter till besparingar och bättre resursutnyttjande. Produktivitetsdelegationen har t.ex. i sitt huvudbetänkande uppmärksammat den svaga produktivitetsutvecklingen inom hälso- och sjukvården.

Mot bl.a. denna bakgrund har regeringen under våren 1992 tillkallat en kommitté med uppdrag att se över och ge förslag till hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation, kommittén skall överväga hälso- och sjukvårdens resursbehov och olika modeller för finansiering och organisation med hänsyn bl.a. till deras kostnadseffektivitet, till

förutsättningarna för kostnadskontroll, till vårdens tillgänglighet och kvalitet, till möjligheten till demokratiskt inflytande samt till möjligheten av förnyelse och utveckling med utgångspunkt i allas rätt till en god hälso- och sjukvård och valfrihet för patienterna.

I samband med förhandlingarna om ersättning från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen för år 1992 - Dagmaröverenskommelsen - slöts en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet om inriktningen för det fortsatta förändrings- och utvecklingsarbetet inom hälso- och sjukvården. Enligt överenskommelsen skall utvecklingsarbetet, som har ett flerårsperspektiv, ha som mål att säkra ett effektivt utnyttjande av tillgängliga ekonomiska och personella resurser, att kontinuerligt förbättra hälso- och sjukvården och att öka patienternas möjligheter att fritt välja vårdgivare. Syftet med utredningsarbetet är att skapa bättre styrning av verksamheten och underlätta resultatuppföljningen. I arbetet ingår bl.a. att utveckla former för att mäta och värdera vårdens kvalitet.

Den offentliga sektorn kommer i framtiden att präglas av en än större flexibilitet i fråga om verksamhetsformer och arbetssätt. Styrning, ledning och organisation kommer att successivt ses över och revideras. Insatser som bidrar till en bättre hälsa och ett mer aktivt liv för den enskilde samtidigt som belastningen på samhällsekonomin minskar bör därför prioriteras. Regeringen har under våren 1992 i enlighet härmed lagts fram ett förslag för riksdagen om en lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkringen och hälso- och sjukvården.

Det är angeläget att öka kontinuiteten och närheten i kontakterna mellan läkare och patient. Regeringen avser att i en proposition under år 1992 lägga fram förslag om åtgärder som skall underlätta och stimulera inrättandet av *husläkare*. Ett husläkarsystem innefattar också en fri etableringsrätt för den som uppfyller kraven som ställs på husläkare i syfte att ökar valfriheten för både patienter och läkare. Vidare har nyligen en särskild utredare tillsatts med uppgift att göra en översyn av läkarvårdstaxan.

Skillnaderna i hälsoläge mellan olika sociala grupper är fortfarande stora och tycks i vissa fall öka. För att utjämna skillnaderna och vidmakthålla den generellt sett mycket positiva hälsoutvecklingen i Sverige skall de förebyggande och hälsofrämjande insatserna vidareutvecklas. Inrättandet av ett folkhälsoinstitut i enlighet med riksdagens beslut (prop. 1990/91:175, SoU23, rskr. 376) är ett viktigt led i detta arbete.

Regeringen har också tillsatt en parlamentarisk utredning om prioriteringar inom hälso- och sjukvården med uppdrag att bl.a. överväga hälso- och sjukvårdens uppgift i det moderna välfärdssamhället och lämna förslag om vilka etiska priciper som bör ligga till grund för prioriteringarna inom hälso- och sjukvården.

Det intensiva förändringsarbete som pågår inom hälso- och sjukvården och som bl.a. innebär att nya organisations- och styrformer prövas kan förväntas fortsätta och accentueras. Utmärkande för arbetet är bl.a. att patienternas valfrihet skall öka, ansvaret för såväl verksamhetens

utformning som ekonomi decentraliseras, beställar- resp. producentrollerna renodlas samt effektiva informations- och uppföljningssystem utformas.

Försäkring vid sjukdom, arbetsskada, handikapp och i samband med rehabilitering

Sjukförsäkringen innebär ett skydd mot inkomstbortfall när den försäkrades arbetsförmåga är helt eller delvis nedsatt på grund av sjukdom. Fr.o.m. den 1 januari 1992 har en arbetstagare rätt till sjuklön från sin arbetsgivare under de första 14 dagarna vid varje sjukfall. Sjuklönen skall utgöra 75 % av inkomstbortfallet under de tre första dagarna och 90 % av inkomstbortfallet för de återstående dagarna i sjuklöneperioden. Därefter utges sjukpenning från försäkringskassan. Sjukförsäkringen ger även rätt till ersättning i samband med läkarvård och annan sjukvårdande behandling, läkemedelsinköp, tandvård, sjukhusvård samt sjukresor.

Sjukpenning inkl. frivillig sjukförsäkring

Sjukfrånvarons utveckling i termer av sjuktal, antal ersatta sjukdagar och sjukperiodens längd är de viktigaste utgiftsstyrande faktorerna. Även löneutvecklingen spelar roll eftersom den påverkar den sjukpenninggrundande inkomsten. Om sjukfrånvaron ökar med 10% ökar utgifterna med ca 10% varav ca 1/3 finansieras av arbetsgivarna genom sjuklön och 2/3 av socialförsäkringssektorn. De korta sjukfallen är betydligt fler än långtidssjukskrivningarna. Eftersom de korta sjukfallen summerar till betydligt färre antal dagar utgör deras andel av de totala sjukpenningkostnaderna endast en mindre del.

Vid en utvärdering av sjuklönereformen kommer särskild uppmärksamhet att riktas mot eventuella förändringar av korttidsfrånvaron.

En annan faktor som påverkar sjukpenningutgifterna är förändringar på arbetsmarknaden och då främst arbetslöshetsnivån. Vid hög arbetslöshet tenderar sjukpenningutgifterna att minska för de korta sjukfallen och öka för de långa sjukfallen. Fr.o.m 1992 har en förändring av reglerna gjorts för att motverka att sjukskrivningar överstiger ett år. Om nedsättningen av arbetsförmågan fortfarande består efter ett år skall individen i stället beviljas sjukbidrag/förtidspension.

Sjuklönen finansieras av arbetsgivarna. För att övergången till sjuklön skall vara kostnadsneutral sänktes sjukförsäkringsavgiften med 2.3 procentenheter till 7,8% fr.o.m. 1 jan 1992.

Karensdagar m.m.

Ett arbete pågår f.n. med att ta fram ett förslag om införande av karensdagar i sjukförsäkringen.

Det är viktigt att utforma ett högriskskydd i ett system med karensdagar bl.a. så att inte den sänkta kompensationen drabbar personer som av medicinska skäl har hög sjukfrånvaro. En översyn av omfattningen av den sjukpenninggrundande inkomsten pågår också. Denna väntas leda till

en renodling av vad som är att betrakta som sjukpenninggrundande inkomst. Vidare behandlas frågan om hur länge en fastställd sjukpenninggrundande inkomst skall gälla.

Rehabilitering

Inom rehabiliteringsområdet finns sedan 1 januari 1982 främst tre utgiftsslag: rehabiliteringsersättning, medel för köp av yrkesinriktade rehabiliteringstjänster och ersättning för medicinsk rehabilitering. Beräkningarna hittills beträffande utgifterna är preliminära. 1992 års utfall kommer att ge förbättrat underlag för att bedöma resursinsatserna på längre sikt.

Utgifterna för rehabilitering är också beroende av i vilken utsträckning arbetsgivarna kommer att ta ett ekonomiskt ansvar för de anställda vad gäller kostnader för olika åtgärder under rehabiliteringen. En annan utgiftsstyrande faktor för rehabiliteringspenningen är tillgången på särskilda resurser och då inte enbart medicinska och arbetslivsinriktade åtgärder som kommun, landsting och stat producerar utan även privata och kooperativa alternativ.

Även om det tar några år innan effekterna av satsningen på rehabilitering kan avläsas är det viktigt att följa upp verksamheten för att se att rehabiliteringsarbetet bedrivs på ett effektivt sätt. De nya reglerna för rehabilitering innebär tidigare och bättre samordnade insatser vilket förväntas leda till bättre resultat av rehabiliteringen. Det gäller också att bedöma effekten av riksdagens beslut att förlänga samordningstiden fr.o.m 1 januari 1992 från 90 till 180 dagar vad gäller arbetsskadeförsäkringen.

Arbetsgivarnas ökade ansvar för rehabilitering innebär även ett ökat ekonomiskt ansvar. Netto förväntas dock de ökade utgifterna för arbetsgivaren understiga den produktionsvinst som följer av en minskad sjukfrånvaro.

Regeringen har nyligen i en proposition (1991/92:105) föreslagit riksdagen att lokala försök med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård ska inledas. Vidare kommer under hösten 1992 regeringen att lägga förslag rörande den framtida utformningen av de grundläggande reglerna för vad som skall betraktas som arbetsskada.

Läkemedelsförmåner

Utgiftsutvecklingen för läkemedelsförmånerna har varit otillfredställande under flera år trots att vissa åtgärder vidtagits för att motverka kostnadsutvecklingen. I syfte att påverka kostnadsutvecklingen har bl.a. läkemedelsavgiften höjts betydligt under senare år. Utgiftsökningen beror på ett flertal faktorer, bl.a. prisutvecklingen på läkemedel och volym- och pristillväxt på kostnadsfria läkemedel och förbrukningsartiklar. Mot denna bakgrund utgår utgiftsberäkningarna för budgetperioden från en extra prisökning med 5 % per år.

Regeringen har lämnat förslag om att genomföra större förändringar i förmånssystemet för läkemedel under budgetåret 1992/93. En gynnsammare prisutveckling och en minskad försäljningsvolym av de läkemedel som omfattas av förmånssystemet kan förväntas och därmed beräknas utgiftsutvecklingen under budgetperioden att dämpas.

Fr.o.m. den 1 juli ändras avgiftssystemet för prisnedsatta läkemedel genom att en avgift tas ut för varje läkemedel som köps vid ett och samma inköpstillfälle. Regeringen har också aviserat ett införande av ett system med ett särskilt rabattgrundande pris för de läkemedel där likvärdiga synonympreparat finns fr.o.m. år 1993. Regeringen kommer under våren 1992 att förelägga riksdagen ett förslag om utformning av ett sådant system.

Tandvård

Även inom tandvårdsområdet har försäkringsutgifterna ökat mer än vad som beräknats med hänsyn till de årliga justeringarna av tandvårdstaxans nivå och den allt bättre tandhälsan för större delen av befolkningen. Taxans nivå fastställs av regeringen efter förslag från riksförsäkringsverket varvid hänsyn tas till bl.a. löne- och prisutvecklingen.

Utgiftsutvecklingen påverkas — bortsett från ändringar i taxenivån — av patienttillströmningen och antalet tandläkare som är verksamma inom tandvårdsförsäkringens ram. En annan viktig orsak till utgiftsutvecklingen är det prestationsinriktade ersättningsystemet. Utformningen av detta system stimulerar till en hög vårdproduktion och styr dessutom mot en hög ambitionsnivå vad gäller reparativa och rehabiliterande tandvårdsbehandlingar. Detta skall ses mot bakgrund av att tandvårdslagen lägger särskild vikt vid de förebyggande insatserna. Mot denna bakgrund har beräkningarna i den långsiktiga konsekvenskalkylen utgått från en volymtillväxt med 1 % per år.

För att motverka utgiftsutvecklingen har ett flertal åtgärder vidtagits av regeringen och riksförsäkringsverket under de senaste åren. Regeringen har dessutom i 1992 års budget proposition (1991/92:100 bil. 6.) aviserat vissa ändringar i ersättningsnivåerna i tandvårdstaxan fr.o.m. den 1 juli 1992 för att på årsbasis minska försäkringsutgifterna med ca 580 milj. kr. De förändringar som härmed avses är dels en sänkning av ersättningsnivån i kostnadsintervallet 0 - 2 999 kr. från 40% till 30%, dels en sänkning av försäkringens ersättning för ädla metaller som ingår i tandtekniskt arbete till hälften.

Arbetsskadeförsäkringen

Arbetsskadeförsäkringens utgifter styrs, förutom av pris- och löneutvecklingen, av antalet personer som skadas, den ersättning dessa beviljas samt utvecklingen av rättspraxis.

Antalet arbetsskadeärenden ökade under i stort sett hela 1980-talet. Under åren 1985 - 1988 ökade antalet ärenden för prövning hos försäkringskassorna från drygt 64 000 till närmare 118 000. Antalet inkommande ärenden för prövning har därefter avstannat. År 1990

skedde t.o.m. en minskning med 4 % jämfört med året innan. Den stadigt ökande ärendemängden har medfört administrativa belastningar för försäkringskassorna, som trots betydande resurstillskott inte har kunnat avverka ärendena i den takt de kommit in. Vid utgången av år 1990 uppgick ärendebalansen till drygt 113 000 ärenden.

Arbetsskadefondens inkomster var år 1991 2 990 milj.kr. och utgifterna 11 295 milj.kr. Den 31 december 1991 var det ackumulerade underskottet i fonden drygt 20 000 milj.kr.

Arbetsskadeförsäkringen skall finansieras av en socialavgift och avkastningen på arbetsskadefonden. Arbetsskadeavgiften höjdes år 1988 från 0,6 till 0,9 % av avgiftsunderlaget. Mot bakgrund av att arbetsskadeavgiften är otillräcklig för att finansiera arbetsskadeförsäkringens utgifter har regeringen i proposition om avskaffande av delpensionsförsäkringen (prop 1991/92:149) föreslagit att delpensionsavgiften på 0,5 % skall upphöra och att motsvarande höjning skall ske av arbetsskadeavgiften. Vidare föreslås att en del av delpensionens behållning används för att finansiera det underskott i arbetsskadeförsäkringen för budgetåret 1992/93 som kvarstår efter avgiftshöjningen. Slutligen har regeringen i 1992 års budgetproposition (prop 1991/92:100 bil 11) föreslagit att en sänkning av arbetarskyddsavgiften med 0.18 procentenheter utnyttjas för att höja arbetsskadeavgiften.

Den s.k. samordningstiden i arbetsskadeförsäkringen har förlängts från 90 till 180 dagar fr.o.m. den 1 januari 1992. Denna åtgärd utgör ett första steg att komma till rätta med problemen med arbetsskadeförsäkringen. Ytterligare åtgärder kommer att vidtas när utredningen för översyn av vissa frågor inom arbetsskadeförsäkringen (Dir. 1991:109) är klar med sitt arbete. Den ena delen av arbetet, som rör avgränsningen mellan arbetsrelaterade och icke arbetsrelaterade skador, skall vara slutförd senast den 30 april 1992. Nya regler beräknas kunna träda i kraft den 1 januari 1993. Den återstående delen — med bl.a. en prövning av förutsättningarna för en obligatorisk arbetsskadeförsäkring som tecknas i privata försäkringsbolag — skall vara klar senast vid utgången av år 1992.

Pensionsförmåner

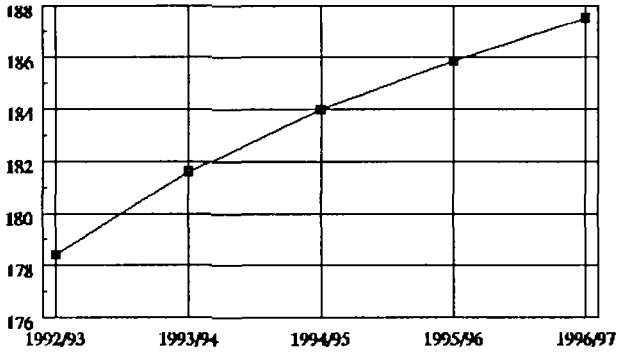
Utgifterna för pensionssystemet kommer de närmaste åren i första hand att öka på grund av att de som blir pensionärer har allt högre ATP-poäng. På längre sikt kommer även det totala antalet pensionärer att öka. När de stora 40-talskullarna pensioneras efter år 2005 kommer påfrestningarna på pensionssystemen att bli stora.

Hur stora påfrestningarna på pensionssystemet blir har till största delen att göra med den reala tillväxten i ekonomin. Kombinationen ett stort antal pensionärer och låg real tillväxt innebär stora påfrestningar på pensionssystemet.

Den beräknade utvecklingen av ATP-utgifterna från år 1992 till år 2025 och summan av de allmänna pensionerna budgetåren 1992/93--1996/97 framgår av nedanstående figurer.

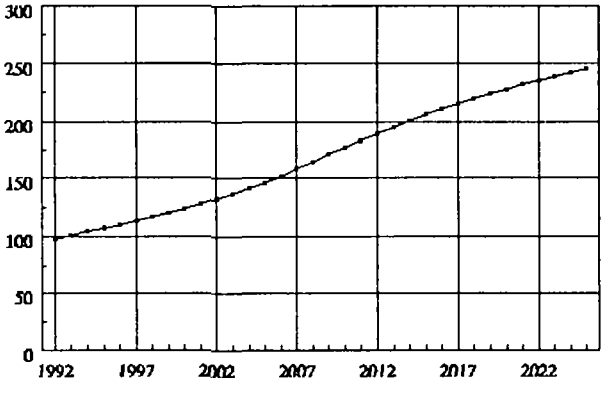
PENSIONSUTGIFTERNAS UTVECKLING

Miljarder kr. i fast pris (budgetåret 1992/93)



ATP-UTGIFTERNAS UTVECKLING

Miljarder kronor i fast pris (budgetåret 1992/93



För närvarande pågår en diskussion om pensionssystemets samhällsekonomiska effekter.

Det totala sparandet i Sverige är för lågt. Ökad tillväxt förutsätter ökade investeringar. För att garantera investeringskapital måste det inhemska sparandet öka för att undvika alltför stora underskott, och därmed dyra räntebetalningar gentemot utlandet. En varaktigt högre tillväxttakt kräver på sikt en investeringsandel av BNP som ligger på ungefär samma nivå som 1989. Dagens pensionsystem har minskat hushållens motiv för pensionssparande. Det är bl.a i ljuset av detta som reformarbetet av pensionssystemet måste ses.

En parlamentariskt tillsatt arbetsgrupp har fått i uppdrag att lämna förslag till ett nytt pensionssystem. Arbetet koncentreras kring tre huvudfrågor:

- Hur skall man åstadkomma bättre stabilitet i systemet?
- Hur skall man öka sparandet i samhället?
- Hur bör ett system med ett större samband mellan avgifter och förmåner se ut?

Viktiga kommande riksdags-/regeringsbeslut är bl.a

- Delpensionsförsäkringen föreslås avskaffas fr.o.m. den 1 juni 1992 (prop. 1991/92:149).
- Den parlamentariska kommitté som arbetar med ett reformerat pensionssystem har arbetet inriktat mot en proposition med förslag att nya regler träder i kraft den 1 januari år 1993.
- En översyn av KBT-reglerna pågår. Nya regler avses träda i kraft den 1 juli år 1993.
- Åtgärder för de sämst ställda pensionärerna utreds.
- Merkostnadsutredningen behandlar frågor som bl.a innebär en ytterligare lägre nivå för handikappersättningen.
- Vårdbidragen föreslås förbättrade fr.o.m 1 juli 1992 (prop. 1991/92:106).
- Fler nivåer för det särskilda pensionstillägget för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn införs (prop. 1991/92:106).
- Kvalifikationsreglerna inom folkpensioneringen förändras bl.a för att möjliggöra en anpassning till den nya situation som EEs-avtalet innebär.

Ekonomiskt stöd till barnfamiljer, samt barnomsorg

Statens del av familjepolitiken omfattar dels det ekonomiska stödet till barnfamiljerna i form av barnbidrag med flerbarnstillägg, bostadsbidrag, bidragsförskott, vårdbidrag, barnpensioner och föräldraförsäkring, dels statsbidragen för barnomsorg samt bidrag till invandrar- och flyktingbarn i förskolan. De totala utgifterna beräknas för budgetåret 1992/93 till ca 55 miljarder kronor. Genom förslaget rörande den kommunala ekonomin, vilket behandlades på annat håll i föreliggande proposition, avskaffades 1993 de specialdestinerade statsbidragen för barnomsorg samt invandrar- och flyktingbarn i förskolan. Medlen inordnas istället i det nya generella statsbidraget.

Barnbidrag

Utgiftsstyrande faktorer för de allmänna barnbidragen är det totala antalet barn, antalet barn i varje familj samt barnbidragets storlek. Vid ingången av år 1991 fanns det totalt ca 1 655 000 barn under 16 år. Antalet beräknas öka den närmaste femårsperioden med ca 110 000.

Bidragen fastställs av statsmakterna genom särskilda beslut. I anslutning till förslaget om ett nytt skattesystem föreslogs en kraftig höjning av barnbidraget. Höjningen genomförs i två steg. Den 1 januari 1991 höjdes

barnbidraget med 2 280 kr. till 9 000 kr och den 1 januari 1993 höjs det med ytterligare 1 020 kr. till 10 020 kr. per barn och år. Om någon uppbär barnbidrag för tre eller flera barn lämnas också flerbarnstillägg. Studerande som uppbär studiehjälp inräknas vid beräkningen av flerbarnstillägg.

Bostadsbidrag

Bostadsbidrag lämnas till barnfamiljer, ungdomar och studerande samt till vissa andra hushåll utan barn. Bidragsgivningen sköts av kommunerna som både beslutar och betalar ut bidrag. Kostnaderna för bostadsbidrag delas mellan stat och kommun. Staten lämnar årligen ett bidrag motsvarande 50% av kommunernas kostnader. Statsbidraget utbetalas kalenderårsvis i efterskott. Kostnaderna för bostadsbidrag påverkas framförallt av inkomst- och bostadskostnadsutvecklingen.

Kommunalekonomiska kommittén har i sitt betänkande (SOU 1991:98) föreslagit att bostadsbidragen helt finansieras av staten. En översyn av bostadsbidragssystemet kommer att göras inom regeringskansliet i anslutning till det beredningsarbete som pågår när det gäller ett nytt ensamförälderstöd.

Bidragsförskott

Barn vars föräldrar lever åtskilda kan få bidragsförskott. Bidraget utgörs av 40 % av basbeloppet per år. Kostnaderna för bidraget beror främst på det totala antalet barn som lever åtskilda från någon eller båda föräldrarna samt underhållsbidragets nivå. Under perioden beräknas antalet barn med bidragsförskott öka med ca 2 000 per år bl a beroende på att det totala antalet barn ökar.

Underhållsbidragskommittén pekar i sitt betänkande (SOU 1990:8) Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn på flera problem med nuvarande bidragsförskottssystem.

Nuvarande system ger en sammanblandning mellan underhållsbidrag och bidragsförskott som ger icke önskvärda effekter. Om underhållsbidraget understiger garantinivån saknar vårdnadshavaren intresse att medverka till att underhållsbidraget höjs. Olika manipulationer för att hålla underhållsbidraget nere kan förekomma i syfte att maximera samhällsstödet. Detta leder till att nuvarande system delvis är okontrollerbart ur kostnadssynpunkt.

En arbetsgrupp har tillsatts inom regeringskansliet med uppgift att med utgångspunkt i underhållsbidragskommitténs betänkande arbeta fram förslag till ett system för stöd till särlevande föräldrars barn.

Barnomsorg

Statsbidrag lämnas idag till kommunerna för driften av olika former av barnomsorg. Statsbidragsberättigade är kommunala daghem, fritidshem, familjedaghem, föräldrakooperativ, personalkooperativ samt daghem med särskild pedagogik. Fr.o.m. den 1 januari 1992 lämnas statsbidrag även

till privata daghem och fritidshem. År 1985 fattade riksdagen ett principbeslut att alla barn över ett och ett halvt år skall beredas plats i en organiserad förskoleverksamhet.

Fr.o.m. 1993 föreslås detta statsbidrag ingå i det generella statsbidraget till kommunerna.

Föräldraförsäkring

Genom föräldraförsäkringen ges föräldrar rätt till ledighet och ersättning för vård av barn. Utgifterna för försäkringen är huvudsakligen beroende av antalet födda barn, basbeloppets storlek respektive löneutvecklingen. Trots att födelsetalet beräknas ha nått sin kulmen under år 1990 beräknas antalet ersatta dagar med föräldrapenning och havandeskapspenning inte minska före år 1992.

Föräldraförsäkringen ger en ekonomisk ersättning för det inkomstbortfall som ledighet för vård av barn för med sig. Försäkringen ger båda föräldrarna möjlighet att förena föräldraskap och yrkesliv.

Föräldraförsäkringen är en integrerad del av sjukförsäkringssystemet. Detta gäller såväl finansieringen som administrationen av försäkringen. Kostnaderna för förmånerna finansieras således till 15 % genom statsbidrag på utgiftsanslag och till 85 % genom socialavgifter från arbetsgivare och egenföretagare på inkomsttitel.

Vårdbidrag för handikappade barn och barnpension

De viktigaste utgiftsstyrande faktorerna för såväl vårdbidrag som barnpension är antalet barn som är berättigade till förmånerna och basbeloppets utveckling. Vidare har för barnpensionens del de nya reglerna för efterlevandepension från den 1 januari 1990 medfört att en del barn över 18 år, som tidigare inte hade rätt till barnpension, har fått rätt till förmånen.

Konstruktionen av vårdbidraget med en omvårdnadsdel och en merkostnadsdel som inte är pensionsgrundande men skattefri, har medfört att föräldrar vars barn har stort behov av omvårdnad och höga merkostnader missgynnas ur pensionssynpunkt. Regeringen har därför beslutat om en proposition (prop 1991/92:106) till riksdagen med förslag till förbättringar på dennna punkt. De ändrade reglerna medför att större delen av vårdbidraget görs pensionsgrundande samtidigt som vårdbidragsnivån höjs.

Socialförsäkringsadministrationen

För socialförsäkringsadministrationen utgör lönekostnaderna den största utgiftsposten. Det betyder att såväl löneavtal (pris) som verksamhetsförändringar med personella effekter (volym) har stor betydelse.

Även organisatoriska förändringar kommer att påverka administrationen, t.ex. de i budgetpropositionen angivna rekommendationerna om ökad flexibilitet vad gäller antalet lokalkontor i storstadsområdena.

För försäkringskassorna är tillströmningen av individuella ärenden

avgörande för deras arbetsbelastning. Antal ärenden (t.ex. pensioner och föräldraförsäkring) styrs i hög grad av demografiska faktorer. Även arbetsmarknadsläget påverkar tillströmningen av vissa ärenden (t.ex KAS och utbildningsbidrag). Den nya inriktningen på rehabilitering innebär att resursdimensioneringen delvis styrs bort från ärendehandläggning och mot ett övergripande mål att sänka ohälsotalet.

RFVs uppgift är att överföra riksdagsbeslut till praktisk handling ute på försäkringskassorna. I arbetet ingår dessutom att utforma föreskrifter och allmänna råd till försäkringskassorna, information till allmänheten samt att utarbeta nya rutiner för utbetalningar från ADB-systemet. RFV har också till uppgift att bedriva utvecklingsarbete samt att följa upp och utvärdera verksamheten både vad gäller försäkringen i sig och dess administration.

Äldre- och handikappomsorg

Behovet av äldreomsorg beräknas öka under långtidsperioden. Den främsta orsaken är att antalet personer i gruppen 80 år och äldre, som har ett genomsnittligt stort omsorgsbehov, kommer att öka. Även antalet ensamboende äldre beräknas öka.

Genom den så kallade Ädelreformen har kommunerna fr.o.m. den 1 januari 1992 ålagts ett samlat ansvar för långvarig service och vård till äldre och handikappade (prop. 1990/91:14, SoU9, rskr. 97). Reformen innebär bl.a. att kommunerna fått en skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad, bostäder med särskild service samt dagverksamheter. Vidare har kommunerna övertagit ansvaret för sjukhemsvården dels genom att ca 500 enheter för långtidssjukvård med sammanlagt omkring 31 000 platser har förts över från landstingen till kommunerna och dels genom ett kommunalt betalningsansvar för ytterligare ca 3 400 vårdplatser för vilka landstingen har ett fortsatt verksamhetsansvar. Ett kommunalt betalningsansvar har också införts för medicinskt färdigbehandlade patienter inom somatisk korttidssjukvård och geriatrisk vård. Kommunerna har därutöver fått en skyldighet att bedriva sjukvård i de särskilda boendeformerna samt en befogenhet att erbjuda hemsjukvård i ordinärt boende.

Den ekonomiska regleringen av äldrereformen innebär att totalt 20,3 miljarder kr. har förts över från landstingen till kommunerna (prop. 1990/91:150, bil. 1:3, SoU25, rskr. 384). Regleringsinstrumenten har bestått av en kombination av skatteväxling, förändringar i statsbidrags- och skatteutjämningssystemen samt ett system för kostnadsutjämning mellan kommunerna.

Riksdagen har i anslutning till behandlingen av frågan om den ekonomiska regleringen fattat beslut om ett utökat statligt stöd inom äldreomsorgsområdet uppgående till totalt 5,5 miljarder kr under en femårsperiod. Av medlen skall 2 miljarder kr utges som stimulansbidrag till gruppboende för åldersdementa, psykiskt utvecklingsstörda, psykiskt sjuka och fysiskt handikappade. För utbyggnad och ombyggnad av institutioner avsätts 1 miljard kr så att alla som önskar det skall få bo i

ett eget rum. Kommunerna kompenseras under en treårsperiod med ett statsbidrag om 1,5 miljarder kr för att täcka viss del av kostnaden för medicinskt färdigbehandlade inom den somatiska korttidssjukvården och den geriatriska vården.

Ett särskilt statligt stöd till utbildningsinsatser och information har under 1991 utbetalats med 500 milj. kr. Landstingen och de landstingsfria kommunerna tillförs ett särskilt statsbidrag på 500 milj. kr under år 1992 med syfte att bl.a. förkorta kötiderna inom den somatiska korttidssjukvården.

Som en följd av Ädelreformen infördes ett nytt behovsrelaterat statsbidrag till kommunerna — Bidrag till service och vård —. Från och med 1993 föreslås att detta statsbidrag skall inordnas i ett nytt generellt statsbidrag.

Statsbidrag till färdtjänst utges, med vissa begränsningsregler, med 35 % av kommunernas bruttodriftskostnader. Även detta bidrag föreslås inordnas i det generella statsbidraget.

Det arbete som bedrivs i 1989 års handikapputredning (S 1988:03) är av stor betydelse för utformningen av den framtida handikappolitiken. Handikapputredningen avlämnade i juni 1991 sitt huvudbetänkande (SOU 1991:46) Handikapp — Välfärd — Rättvisa. I betänkandet föreslås bl.a. införande av en ny lagstiftning om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Regeringen avser att under hösten 1992 avlämna en proposition på grundval av förslagen från handikapputredningen.

Socialt behandlingsarbete, alkohol- och narkotika politik

I socialtjänstlagen ges förutsättningarna för samhällets socialtjänst. Kommunerna, och i vissa avseenden landstingen, har ansvaret för socialtjänstens genomförande. Kraven på socialtjänsten visar en tendens att öka i ekonomiska kärva tider.

En parlamentariskt sammansatt kommitté, socialtjänstkommittén (S 1991:07), har till uppdrag att göra en allmän översyn av socialtjänstlagen (1980:620). Kommitténs arbete ska vara avslutat under år 1993.

För att garantera vården av de mest utsatta ungdomarna, har riksdagen beslutat att vissa institutioner inom ungdomsvården skall övergå till statligt huvudmannaskap.

Socialtjänstens organisation på kommunal nivå genomför för närvarande stora förändringar, samtidigt som de privata alternativen ökar. Ett arbete pågår för att utveckla och förändra de sociala enheternas tillstånds- och tillsynsarbete.

Under senare år har stora insatser gjorts i kampen mot narkotikan. Trots framgångar kvarstår betydande problem. Socialstyrelsen har därför fått i uppdrag att, utifrån en analys av de hittills gjorda satsningarna, utforma ett program för den offensiva narkomanvården.

Sverige för en restriktivt hållen alkoholpolitik vars grunddrag slogs fast av riksdagen år 1977. Överkonsumtion och missbruk av alkohol

för med sig betydande samhällsekonomiska kostnader och stort lidande för den enskilde. Regeringen har därför tillkallat en parlamentarisk kommission med uppgift att formulera en alkoholpolitisk strategi.

Statens folkhälsoinstitut, som inrättas den 1 juli 1992, kommer att ha alkohol- och drogpreventivt arbete som sitt mest omfattande verksamhetsområde.

Effekten av den internationella integrationen

EES-avtalet innebär att EG:s regler om prissättning av läkemedel kommer att träda i kraft även för Sveriges vidkommande. Dessa regler innebär att det nuvarande systemet med priskontroll på läkemedel måste avskaffas.

Inkom tandvårdsområdet är konsekvenserna av ett EES-avtal för närvarande svåra att överblicka på. En fri rörlighet av tandläkare inom Europa och en fri anslutning till försäkringssystemet kan på sikt medföra utgiftsökningar men bedöms inte medföra några stora sådana effekter under planeringsperioden. Vidare kan nämnas att ett EG-direktiv, som innefattar kontroll av dentala material och tandtekniska arbeten, kommer att innebära att tandtekniska arbeten fritt får säljas över nationsgränserna. Det är ännu för tidigt att bedöma om detta kan leda till att sådana arbeten med samma kvalitet kan köpas billigare utanför Sverige.

Inom pensionssystemet föreslås vissa förändringar för att underlätta anpassningen. Det gäller såväl införande av en intjänandetid för rätt till folkpension som förändringar angående det kommunala bostadstillägget. En särskild utredare har nyligen överlämnat ett betänkande rörande förändringen av kvalifikationerna vad gäller folkpensionsförmåner (SOU 1992:26). Utredningsförslag med denna innebörd förväntas under våren. EES-avtalet kommer vidare att få konsekvenser för såväl enskildas rätt till sjukvård inom EES-området som formerna för olika länders kostnadsansvar för sjukvårdsförmåner som utges i samband med tillfällig vistelse utomlands, m.fl. situationer.

Miljoner kronor 1992/93 års prisnivå

	92/93	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97	86/87-90/91
Totala utgifter	18 810	-2 646	-9	20	-40	-3,8*	-0,1
därav:							
Vägar	12 296	-2 503	-49	0	-50	-5,8	0,8
Järnvägar	4 763	85	40	20	10	0,8	1,5
Sjö- och luftfart	598	-225	0	0	0	-11,1	-9,6

Källor: Riksrevisionsverket och Kommunikationsdepartementet
* Fr.o.m. kalenderåret 1993 ingår vissa statsbidrag till kommunerna i det nya generella statsbidragssystemet.

Utgiftsstyrande faktorer

Utgifterna består till ungefär en tredjedel av vardera konsumtion, investeringar och övriga utgifter. Konsumtionsutgifterna avser huvudsakligen drift av statliga vägar. Investeringsutgifterna avser främst väg- och järnvägsinvesteringar.

Regeringens förslag i november 1991, som riksdagen godkänt (prop. 1991/92:25, TU5, rskr. 88), innebär att 1 500 milj.kr. redan avsatts för sysselsättnings- och produktivitetsfrämjande åtgärder som gäller investeringar i bl.a. vägar och järnvägar. För att förbättra utbytet av anvisade medel har regeringen föreslagit att banverket och vägverket tillåts disponera konstaterade besparingar till följd av kostnadseffektiv upphandling av vissa investeringsprojekt, för underhållsinsatser på vägar och järnvägar.

Sedan 1991 finns ett särskilt infrastrukturanslag för större projekt som gäller vägar, järnvägar och kollektivtrafikanläggningar. Den totala planeringsramen uppgår till 20 miljarder kronor.

De objekt som hittills kommit till utförande ligger bl.a. längs europavägarna E 3, E 4, E 6 och E 18 respektive inom stomjärnvägsnätet. Objekten kommer till stor del att startas under 1992.

Av anslaget är 5,5 miljarder reserverade för de s.k. storstadsuppgörelserna. Förhandlingar pågår i syfte att nå slutliga överenskommelser. De frågor som är föremål för dessa förhandlingar är för Stockholmsregionen bl.a. frågan om Öster- och Västerleden och frågan om avgifter på biltrafiken. I Göteborg är bl.a. dragningen av väg E 6 förbi Göteborg föremål för diskussioner.

Analys av verksamheten

Regeringens omläggning av den ekonomiska politiken innebär bl.a. en ny syn på enskilt ägande, enskilt företagande och sparande samt en skärpt konkurrenspolitik. På kommunikationsområdet innebär detta avreglering samt att vissa verksamheter kommer att bolagiseras. I regeringens proposition (1991/92:38) om inriktningen av den ekonomiska politiken

aviseras vissa förslag i riktning mot en ökad marknadsanpassning och konkurrens. Det gäller telemarknaden, televerkets bolagisering, sjöfarten, luftfartsverkets struktur och inrikesflygets avreglering. I 1992 års budgetproposition aviseras också en avrelgering av postens verksamhet, bolagisering av postverket och ökad konkurrens på järnväg.

Under år 1991 fattades beslut om att bidra till investeringar i flera stora väg- och järnvägsprojekt. Bland dem kan nämnas utbyggnaden av järnvägssystemet i Mälardalen och byggandet av en tunnel genom Hallandsåsen samt delar av vägarna E3, E4 och E6.

Riksdagen angav våren 1991 inriktningen av trafikverkens planering (prop. 1990/91:87, TU24, rskr. 286). Utgångspunkten för regeringens förslag i budgetpropositionen (1991/92:100) är vidare riksdagens trafikpolitiska beslut år 1988, de av riksdagen fastlagda riktlinjerna för 1990-talets miljöpolitik och den miljöpolitiska strategi som läggs fram i 1992 års budgetproposition. Som grund för beslut om investeringar i vägar och järnvägar bör i första hand ligga den analys som den statliga produktivitetsdelegationen nyligen presenterat. Även miljömålen och strävan efter regional balans måste beaktas.

Det eftersatta underhållet av infrastrukturen är en fråga som kräver omedelbara åtgärder.

De sammanlagda behoven av medel till investeringar och underhåll i infrastrukturen är omfattande och överstiger betydligt nuvarande anslagsnivåer. Finansieringen av ökade investeringar i infrastrukturen kan i begränsad omfattning ske genom införande av vägavgifter och olika former av samfinansiering. Som ett led i regeringens tillväxtpolitik är det därför nödvändigt att öka utgifterna för infrastruktursatsningar.

Det är också nödvändigt att vidta åtgärder som effektiviserar utnyttjandet av befintliga resurser inom kommunikationssektorn. Avskaffandet av konkurrensbegränsningar genom avreglering och avmonopolisering är därför angelägen.

Arbetet med att skapa en avreglerad luftfartsmarknad med konkurrens kommer att påskyndas. En ytterligare avreglering bör kunna ske under år 1992. Arbetet med att anpassa myndighetsstrukturen till de förändrade konkurrensförhållandena inom flygsektorn skall fortsätta med inriktning på ett samlat förslag senast i nästa års budgetproposition.

Den kommande avregleringen och bolagiseringen främst på post-, tele- och luftfartsområdena kan medföra vissa kostnader för att säkerställa bl.a. statens sociala och regionalpolitiska åtaganden. Bakgrunden till detta är att finansieringen av dessa åtaganden hittills har skett inom ramen för bl.a. postens och televerkets totala verksamhet. Vid en avreglering minskar sannolikt denna finansieringsmöjlighet vilket kan innebära att nya lösningar måste sökas.

Miljoner kronor 1992/93 års prisnivå

	92/93	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97	86/87-90/91
Totala utgifter	**88 195**	**2 544**	**-9 078**	**-5 025**	**-3 773**	**-4,7**	-
därav:							
Skatteadministrationen	5 085	-163	-115	-115	0	-2,0	15,2
Riksgäldskontoret och kostnader för statsskuldens förvaltning	627	-50	-11	108	-48	-0,4	-*
Bidrag och ersättningar till kommunerna	40 448	6 592	-2 504	-1 581	-1 571	0,6**	0,8
Tullverket	1 174	-37	-20	-16	-28	-2,2	-3,6
Räntebidrag för bostadsbyggande	29 310	-1 759	-3 578	-3 195	-2 056	-10,6	4,3
Investeringsbidrag för bostadsbyggande	6 600	-2 287	-2 779	-89	-42	-32,1	-

Källor: Riksrevisionsverket och Finansdepartementet

* Redovisades under riksdagen och dess myndigheter under denna tidsperiod.

** Fr.o.m. kalenderåret 1993 ingår vissa statsbidrag till kommunerna i det nya generella statsbidragssystemet.

Utgiftsstyrande faktorer

Utgifterna inom finansdepartementets område domineras av transferingar till bostadsbyggandet och kommunerna. Statens utgifter för räntebidrag och investeringsbidrag påverkas främst av räntenivåer, ny och ombyggandets omfattning samt produktionskostnadernas omfattning och utveckling. Utgifterna består huvudsakligen av transfereringar till ägare av flerbostadshus och småhus. Transfereringar till kommunerna utgår i form av skatteutjämningsbidrag. Bidragets utveckling påverkas av skattesatsändringar och utvecklingen av skatteunderlaget totalt sett. Konsumtionsutgifterna utgörs bl.a. av löneutgifter för framförallt skatteförvaltning och tullväsendet. Dessa utgifter styrs främst av löne- och prisutvecklingen.

Utgiftsutvecklingen på anslaget *täckning av merkostnader för löner och pensioner m.m.* styrs av de kollektivavtal om löner och andra anställningsvillkor som träffas mellan parterna på den statliga arbetsmarknaden. Avtal har träffats för tiden den 1 januari 1991 - den 31 mars 1993. För tiden därefter saknas kollektivavtal. Lönesumman för statligt reglerade tjänster exkl. lönekostnaderna vid de statliga affärsverken uppgår till ca 50 miljarder kronor inkl. sociala avgifter. Varje procents löneökning motsvarar således utgifter om drygt 500 milj. kr.

Analys av verksamheten

Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet

Inom den nya organisation för skatteförvaltningen som trädde i kraft den 1 januari 1991, med en gemensam skattemyndighet i varje län, har vid flertalet myndigheter en ny inre organisation genomförts den 1 janauri

1992. Syftet med omorganisationen är bl.a. att verksamheten skall decentraliseras och bedrivas mera integrerat än tidigare för olika skatter och avgifter. Detta förutsätter en omfördelning av resurser och kompetens som inte kan genomföras fullt ut under de första åren av alla myndigheter. Arbetsformerna kommer i stället att förändras successivt under den närmaste tiden.

Den 1 januari 1992 tog kronofogdemyndigheterna över handläggningen av mål om betalningsföreläggande och handräckning från tingsrätterna.

I årets budgetproposition har arbetet med omställning och minskning av den statliga administrationen inom RSVs verksamhetsområde behandlats. Ett långsiktigt sparmål har för detta verksamhetsområde satts upp för perioden t.o.m. budgetåret 1995/96. Budgetförslaget för budgetåret 1992/93 innebär att vissa besparingar tas hem utöver vad som följer av det generella besparingskravet. En fördjupad prövning av verksamheten skall ske inför perioden 1993/94-1995/96 och det är därför för tidigt att nu uttala sig om vilka krav på besparingar som totalt sett bör ställas för perioden i dess helhet.

Den årliga resultatredovisning som RSV avgav i september 1991 ger en uppfattning om hur styckkostnaden för viktigare slag av prestationer har utvecklats från 1989 till 1990. Som exempel kan följande nämnas. I taxeringsverksamheten är kostnaden per granskad deklaration 186 kr. Inom uppbördsverksamheten uppgår samma kostnad, räknat per skattsedel, till 119 kr. Kostnaden per hanterad deklaration inom mervärdesskatteområdet uppgår till ca 120 kr.

Vad gäller kronofogdemyndigheterna redovisar RSV för år 1990 en kostnad på ca 18 kr. för varje 100-lapp som levererats in till borgenären. Uppgiften avser genomsnittlig kostnad för enskilda och allmänna mål. Betalningar som under målets handläggning görs direkt till borgenären ingår inte i beräkningen.

Riksgäldskontoret och kostnader för statsskuldens förvaltning

Huvuddelen av kostnaderna för statens skuld är räntekostnader. Dessa redovisas på anslaget Räntor på statsskulden, m.m. under sextonde huvudtiteln. Övriga kostnader för statskulden redovisas under anslagen Riksgäldskontoret: Förvaltningskostnader och Riksgäldskontoret: Kostnader för upplåning och låneförvaltning. Vid analys av de totala kostnaderna för statsskulden bör dessa kostnadskomponenter betraktas i ett sammanhang.

Belastningen av riksgäldskontorets största anslag, Kostnader för upplåning och låneförvaltning, är mycket svår att förutsäga, då den totala upplåningsvolymen påverkas direkt av utfallet på statsbudgeten. Belastningen bör också, enligt ovan, ses tillsammans med belastningen på anslaget Räntor på statsskulden m.m. Den trendmässiga belastningen av anslaget bör dock vara ej ökad belastning. Detta motiveras av att andelen hushållsupplåning verkar minska till fördel för andelen penning- och obligationsupplåning som ökar. Hushållsupplåningen innefattar högre provisionskostnader än penning- och obligationsupplåningen. Riksgälds-

kontoret arbetar dessutom med att effektivisera hanteringen av hushållsupplåningen vilket bör leda till en minskad belastning av anslaget.

Tullverket

Tullverksamheten är inne i ett omfattande förnyelse- och förändringsarbete. En central uppgift härvid är att genomföra datoriseringen av import-, transit- och exportrutinerna enligt planerna. I budgetpropositionen 1991 uppställdes ett besparingskrav på totalt 300 milj. kr. under en femårsperiod för tulldatasystemets finansiering. För den långsiktiga konsekvenskalkylperioden redovisas de förväntade besparingarna hos tullverket för att finansiera tulldatasystemet.

Bostadsväsendet

Statens utgifter inom bostadsväsendet domineras av räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostadshus. Vid ny- och ombyggnad täcker räntebidragen skillnaden mellan den s.k. garanterade räntan och en beräknad räntekostnad efter ny- eller ombyggnad. Fr.o.m. den 1 januari 1992 lämnas räntebidrag i princip oberoende av den faktiska finansieringen. Under perioden faller statens kostnader för räntebidraget vilket är en effekt av ett sjunkande bostadsbyggande men främst av sjunkande räntenivåer.

Räntebidrag lämnas även till vissa underhålls-, reparations- och energiåtgärder.

Statligt stöd lämnas även till vissa ränte- och amorteringsfria tilläggslån för vissa reparations-, och ombyggnadsåtgärder i hyres- och bostadsrättshus.

Riksdagen beslutade den 17 december 1991 om bostadsbyggandets finansiering år 1992 (prop. 1991/92:56, BoU9, rskr. 75). Beslutet innebär i förhållande till tidigare gällande regler bl.a. att de särskilda garanterade räntorna vid ombyggnad slopas och att enhetliga regler införs för beräkning av den bidragsgrundande räntekostnaden.

Statens kostnader för räntebidragen har under senare år undergått en dramatisk utveckling vilket redovisar i nedanstående tabell. Denna utgiftsökning förklaras av höga räntenivåer men också av den kraftiga ökningen av bostadsbyggnadet och byggkostnadsutvecklingen under senare år.

Utgift för räntebidrag 1987/88 - 1991/92
Miljoner kronor löpande priser

	87/88	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år
		88/89	89/90	90/91	91/92	87/88-91/92
Räntebidrag	13 269	1 948	5 298	2 349	6 536	22,0%

Kommentar: Beloppet för 1991/92 har beräknats
Källor: Riksrevisionsverket och Finansdepartementet

Regeringen tillkallade därför en utredare som nyligen lagt fram ett förslag om ett nytt system för stödet till bostadsfinansieringen efter 1992. Statsrådet Lundgren kommer senare denna dag att redovisa ett förslag som innebär en successiv minskning av räntebidragen.

Statligt investeringsbidrag lämnas fr.o.m. den 1 januari 1991 för ny- och ombyggnad av permanenta bostäder. Bidraget har till syfte att kompensera bostadsbyggandet för de ökade kostnader som följer av att mervärdesskatten för byggnads- och anläggningsarbeten sedan den 1 januari 1991 tas ut utan reduktion. Som en följd av det förslag om sänkning av mervärdesskatten som senare denna dag presenteras föreslås att investeringsbidraget slopas från och med 1 januari 1993.

De statliga ränte- och investeringsbidragen administreras av boverket och länsbostadsnämnderna. Redan fattade beslut innebär minskade arbetsuppgifter hos länsbostadsnämnderna och att en anpassning av organisationens storlek kommer att ske under tiden fram till den 31 december 1993.

I samband med utredningen av ett nytt förenklat finansieringssystem kommer boverkets och länsbostadsnämndernas roll i sammanhanget att ytterligare övervägas.

De nya regler som gäller fr.o.m. den 1 januari 1992 innebär att Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, får lämna fullständiga finansieringslån i full konkurrens med övriga låneinstitut.

Allmänna bidrag till den kommunala sektorn

Anslagen omfattar skatteutjämningsbidrag till kommuner och landsting och bidrag till kommuner med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen.

Skatteutjämningssystemet syftar till att utjämna de stora skillnader som finns mellan enskilda kommuner resp. landsting i fråga om skattekraft och kostnader för bedrivande av kommunal verksamhet.

Skatteutjämningsavgifterna i nuvarande system har gått mot en allt högre progressivitet, dvs. allt mer pengar har tagits från kommuner med högt skatteunderlag för att finansiera bidragen till kommuner med lågt skatteunderlag. Systemet i sin helhet omfattar ordinarie skatteutjämningsbidrag, extra skatteutjämningsbidrag, allmän skatteutjämninsavgift samt

särskild skatteutjämningsavgift. Det ordinare skatteutjämningsbidraget utgör ett ekonomiskt stöd till kommuner och landsting utan förbehåll beträffande användning och utan koppling till viss verksamhet. Genom detta bidrag garanteras kommunerna och landstigen ett viss skatteunderlag, dvs. antal skattekronor i förhållande till riksgenomsnittet. Därutöver finns möjligheter att få extra skatteutjämningsbidrag på vissa särskilda grunder.

Skatteutjämningsbidragets utveckling påverkas, förutom av skattesatsändringar, dels av utvecklingen av det egna skatteunderlaget i enskilda kommuner och landsting, dels av hur skatteunderlaget totalt sett förändras. Under senare år har kommunerna och landstingen själva fått finansiera bidragsökningarna genom att betala skatteutjämningsavgifer till staten.

Kommunalekonomiska kommittén anser att det är angeläget att i samband med införandet av ett nytt statsbidragssystem minska transfereringarna mellan den statliga och kommunala nivån. Skatteutjämningsbidrag, skatteutjämningsavgift samt bidrag till kommuner och landsting med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen utgör en del av denna rundgång av pengar och bör därför avskaffas så att utjämningen av skattekraft mellan kommunerna fortsättningsvis enbart sker genom att statliga medel tillförs kommunerna. Statsrådet Wibble presenterar senare denna dag ett kommunalekonomiskt förslag med anledning av kommunalekonomiska kommitténs betänkande, Kommunal ekonomi i sammhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsreformer SOU 1991:98.

Utgifter som helt eller delvis redovisas utanför statsbudgeten

Statlig lokalförsörjning

Investeringar inom byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde redovisas i form av en rullande treårsplan. Planen omfattar medel för både byggnadsarbeten och fastighetsförvärv. Investeringarna inom hela byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde för budgetåren 1992/93-1994/95 beräknas till 2,05 miljarder kronor per år. Byggnadsstyrelsen finansierar investeringarna genom upptagande av lån i riksgäldskontoret till marknadsmässiga villkor.

Effekter av den internationella integrationen

Det fortsatta integrationsarbetet har bedömts få effekter på det svenska skattesystemet bl.a. vad gäller vägtrafikbeskattningen. Någon mera väsentlig inverkan på arbetet inom skatteförvaltningen får förändringarna i första hand om de innebär att någon skatt eller avgift helt avskaffas eller att någon ny tillkommer.

Allmänt sett måste man utgå från att internationella frågor i beskattningen kommer att bli mera vanliga än f.n., liksom indrivningsärenden med utländsk anknytning. Skattemyndigheternas kontrollverksamhet kan också komma att påverkas av ändrade regler för utlandsbetalningar m.m.

Även myndigheternas interna administration kommer att påverkas av bl.a. ändringar i upphandlingsbestämmelserna.

Att nu dra några slutsatser om totala effekter av integrationsarbetet för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet, exempelvis vad gäller utvecklingen av administrationskostnaderna, är knappast möjligt. Det kan nämnas att regeringen i de särskilda direktiven för den fördjupade anslagsframställning som RSV skall avge hösten 1992 har uppdragit åt verket att belysa hithörande frågor.

Ett viktigt led i införandet av EG:s s.k. inre marknad är att några tullformaliteter eller tullkontroller vid ett gränsöverskridande mellan två EG-länder i princip inte längre skall förekomma. Den fortsatta västeuropeiska integrationsprocessen och ett framtida svenskt medlemskap i EG kommer därför att medföra stora förändringar för tullverksamheten framöver.

I en skrivelse den 4 december 1991 till regeringen har generaltullstyrelsen dels redovisat en sammanfattning av pågående utrednings- och analysarbete om tullen och EG, dels fört fram vissa grundläggande synpunkter på hur tulluppgifterna bör hanteras i framtiden.

Miljoner kronor 1992/93 års prisnivå

	92/93	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97	86/87-90/91
Totala utgifter	**50 911**	**-18 779***	**151**	**721**	**219**	**-10,1**	-
därav:							
Det offentliga skolväsendet	23 700	-19 883	0	0	0	-36,7	3,0
Grundläggande högskoleutbildning m.m.	340	235	312	260	137	2,7	-7,3
Forskning	7 043	137	136	136	4	1,4	6,5
Studiestöd	8 874	-31	282	241	106	1,6	-3,6

Källor: Riksrevisionsverket och Utbildningsdepartementet

* Fr.o.m. kalenderåret 1993 ingår vissa statsbidrag till kommunerna i det nya generella statsbidragssystemet.

Utgiftsstyrande faktorer

Större delen av utgifterna styrs främst av löne- och prisutvecklingen. Sektorsbidraget till skolverksamheten beräknas för budgetåret 1992/93 utifrån ett särskilt skolindex. I övrigt är det elevutvecklingen som i huvudsak styr sektorsbidragets utveckling.

Skolväsendet

Analys av verksamheten

Under de senaste åren har en betydande decentralisering skett inom skolväsendet. Syftet har varit att göra skolan mer mål- och resultatorienterad.

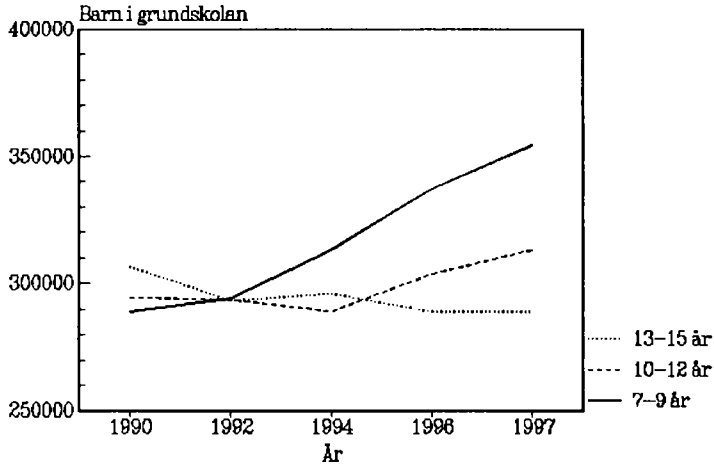
Sektorsbidraget, ett finansiellt stöd för driften av skolverksamheten

Ett nytt statsbidragssystem för skolområdet infördes fr.o.m. den 1 juli 1991. Sektorsbidraget utgör ett generellt finansiellt stöd till driften av det kommunala offentliga skolväsendet, dvs. grundskola, gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. Beräkning av statsbidraget görs enligt olika beräkningsmodeller för resp. skolform. I beräkningsmodellerna används strukturella kriterier som bygger på offentlig statistik. Bidraget räknas upp varje budgetår med ett skolindex. Sektorsbidraget täcker ca 50 % av kommunernas kostnader för ifrågavarande skolverksamhet.

Kommunerna, som sedan den 1 januari 1991 har det fulla arbetsgivaransvaret för skolledare och lärare, har frihet att själva besluta om sin skolorganisation och använda resurserna på bästa sätt för att nå upp till de nationella mål som satts upp för skolverksamheten. Dessa fastställs av regering och riksdag, bl.a. genom skollag och läroplaner. Enligt skollagen skall kommunen anta en skolplan, av vilken bl.a. skall framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella målen.

Kostnaderna för skolverksamheten påverkas av elevutvecklingen. För *grundskolan* visar prognoserna för elevutvecklingen under 1990-talet på en ökning av elevantalet.

Diagram 1 Barn i grundskolan uppdelat på skolstadium 1990-1997



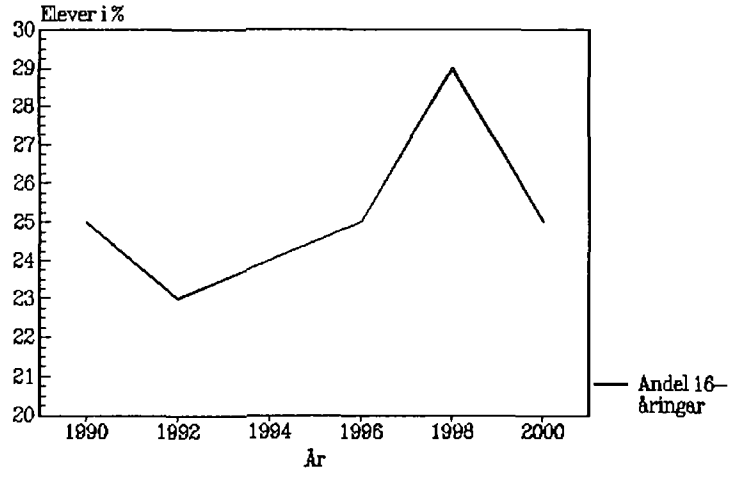
Källa: Utbildningsdepartementet

Riksdagen har beslutat att skolstarten skall göras mer flexibel fr.o.m. läsåret 1991/92 på så sätt att vårdnadshavaren får avgöra om barnet skall börja skolan det år barnet fyller sex år eller påföljande år. En övergångstid om sex år tillämpas, under vilken kommunerna kan bestämma i vilken takt sexåringar skall tas in i skolan. Denna möjlighet utnyttjades endast av 2 % av samtliga sexåringar för innevarande budgetår. Antalet sexåringar som börjar skolan kommer att påverka statsbidraget fr.o.m. budgetåret 1992/93. Under den kommande femårsperioden har uppskattats att en utökning av sexåringarna i skolan kommer att ske med 10 % varje år.

Målsättningen för *gymnasieskolan* är att alla ungdomar under 20 år skall genomgår en treårig gymnasieutbildning. Kommunen är skyldig att erbjuda varje 16-19-åring plats i antingen sin egen eller någon annan kommuns gymnasieskola. En reformering av gymnasieskolan i denna riktning inleds fr.o.m. läsåret 1992/93 och skall vara fullt genomförd läsåret 1995/96 (prop. 1990/91:85, UbU 16, rskr. 356).

För gymnasieskolans del beräknas bidraget per elev utifrån antalet ungdomar i åldern 16-19 år i kommunen. Under 1990-talet sker en nedgång i detta antal. Förändringen av populationen samt förhållandet mellan antalet 16-åringar och antalet i den totala populationen framgår av nedanstående diagram.

Diagram 2 Andelen 16-åringar i förhållande till målpopulationen ungdomar i åldern 16-19 år



Källa: Utbildningsdepartementet

Läroplanskommitten (Dir.1991:117) har till uppgift att utarbeta mål- och riktlinjer för grundskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning samt förslag till tim- och kursplaner för grundskolan. Utgångspunkten skall vara att målen formuleras så att resultatet av undervisningen kan värderas i förhållande till målen, såväl på riks- som kommunnivå och i de enskilda skolorna.

Riksdagen har beslutat om lika behandling av kommunala skolor och *fristående skolor* godkända för vanlig skolplikt. Fr.o.m. budgetåret 1992/93 har därför bidraget till dessa skolor inräknats i sektorsbidraget, varefter kommunen får fördela bidraget till alla skolor inom kommunen.

Bidrag till driften av fristående skolor på gymnasial nivå beräknas under ett särskilt anslag och för budgetåret 1992/93 har ca 190 milj.kr. beräknats för dessa skolor.

Skolverkets resultatuppföljning.

Ett viktigt steg för att förbättra möjligheten till uppföljning på skolområdet är det system för resultatorienterad uppföljning på nationell nivå som skolverket har i uppdrag att utforma.

Uppföljningssystemet skall ge den information som behövs för att ansvariga skall kunna

- få en adekvat bild av verksamhetens organisation, resursförbrukning och resultat,
- påverka verksamheten genom de styrmedel som står till buds på den aktuella ansvarsnivån,
- följa och bedöma om verksamheten utvecklas i riktning mot de uppställda målen.

Uppföljningssystemet skall påbörjas senast budgetåret 1992/93.

Den internationella integrationen.

Såvitt nu kan överblickas påverkas inte skolområdet av vare sig EES-avtalet eller Sveriges eventuella medlemsskap i EG.

Verksamhetens kostnader och anslagsutveckling

Sektorsbidraget täcker ca 50 % av kommunens kostnader för skolverksamhet. Uttryckt som bidrag per elev motsvarar detta i genomsnitt ca 22 000 kr./elev i grundskolan. Kostnaden per elev i specialskolorna är betydligt högre men har beräknats utifrån andra förutsättningar, eftersom staten svarar för praktiskt taget samtliga kostnader där.

Under LK-perioden påverkas anslaget till skolan av de förslag som kommer att föreläggas riksdagen med anledning av kommunalekonomiska kommitténs betänkande (SOU 1991:98). Enligt kommitténs förslag skall följande bidrag inordnas i det nya statsbidragssystemet:

- sektorbidraget
- bidraget till driften av särskolor
- bidraget till driften av särvux
- bidraget till undervisning av invandrare i svenska språket.

I 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 9, s. 46) har föreslagits att den av riksdagen beslutade statliga finansieringen av kostnaderna för gymnasieskolans reformering inte genomförs under budgetåret 1992/93. Den statliga finansieringen av reformen beräknas dock genomföras fr.o.m. budgetåret 1993/94.

Folkbildning

Fr.o.m. budgetåret 1991/92 infördes ett nytt system för statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund. Grundtanken i det nya systemet är att övergå från regelstyrning till målstyrning. Statsbidraget ges till ett folkbildningsråd som ett samlat finansiellt stöd till folkbildningen. Det ankommer på folkbildningsrådet att fördela statsbidraget till studieförbund och folkhögskolor med hänsyn till de av regering och riksdag fastställda målen för folkbildningen.

Statsbidraget anvisas under ett anslag som inte får överskridas utan godkännande av riksdagen.

Studiestöd

Studiehjälp

Utgifterna för studiehjälp har för budgetåret 1992/93 beräknats till ca 2,3 miljarder kr. Utgiften är till största delen beroende av antalet studerande på gymnasial nivå. I början av långtidsperioden beräknas antalet elever i gymnasieskolan minska något. Under senare delen beräknas antalet studiehjälpsberättigade elever däremot öka främst som en följd av att de

yrkesförberedande utbildningarna i gymnasieskolan förlängts till tre år. Totalt under långtidsperioden beräknas en utgiftsökning på drygt 200 milj. kr.

Studiemedel

Studiemedelsanslagets storlek beror i huvudsak av antalet studiemedelstagare, basbeloppets storlek, upplåningsräntan i Riksgäldskontoret samt löneutvecklingen i samhället.

Studiemedlen består av bidrag och lån. Utgifterna för bidrag beräknas öka med drygt 450 milj. kr. under långtidsperioden på grund av att antalet nybörjarplatser i högskolan utökas.

Utgifterna för lån är beroende av följande förhållanden. Den del av Centrala studiestödsnämndens ränteutgifter till Riksgäldskontoret som inte täcks genom återbetalning av lån regleras genom ett bidrag över statsbudgeten. Den totala skuldstocken ökar kontinuerligt under hela långtidsperioden eftersom endast relativt få låntagare i det nya studiemedelssystemet, som infördes den 1 januari 1989, har påbörjat återbetalning i full omfattning. Detta medför en kraftig ökning av ränteutgifterna. Efter hand som fler låntagare övergår till förvärvsarbete ökar också återbetalningarna. I slutet av perioden uppskattas den årliga återbetalningen vara ca 1,2 miljarder kr.

Även räntenivån är av stor betydelse för anslagsbelastningen. En procents förändring av Riksgäldskontorets utlåningsränta innebär vid slutet av perioden en ökning resp. minskning med ca 380 milj. kr.

I förra årets kompletteringsproposition framhölls att de långsiktiga beräkningarna av studiemedelsanslagets utveckling var osäkra, eftersom främst storleken på den årliga återbetalningen var svår att förutse. Motsvarande gäller även nu.

Vuxenstudiestöd

Vuxenstudiestöden finansieras genom utbildningsavgiften som under 1992/93 utgör 0,31 % av underlaget för arbetsgivaravgifter. Av avgiften avser 0,27 % vuxenstudiestödsändamål. Anslaget för vuxenstudiestöd uppgår under 1992/93 till 1,3 miljarder kr. Genom avgiften finansieras också timersättning vid vissa vuxenutbildningar och ett visst bidrag till folkbildningen. Inkomsterna från utbildningsavgiften är beroende av löneutvecklingen i samhället.

Högskola och forskning

Strukturella förändringar

I promemorian "Fria universitet och högskolor" (DS 1992:1) har presenterats en reformstrategi för universiteten och högskolorna.

Remissbehandling av promemorian pågår och är en viktig del av underlaget för de politiska beslut som senare under år 1992 skall fattas av regering och riksdag i dessa frågor.

Grundläggande högskoleutbildning

Högskolans grundutbildning bedrivs dels vid statliga universitet och högskolor, dels vid kommunala och landstingskommunala vårdhögskolor.

De faktorer som styr anslagen till högskolans grundutbildningar är den totala dimensioneringen uttryckt i antalet nybörjarplatser (planeringsramar), utbildningarnas längd samt kostnad per student. I anslagen ingår kostnader för administration, bibliotek samt övriga kringkostnader för högskoleenheterna. Staten ger ett bidrag till kommuner och landsting för vårdhögskolornas utbildningar som motsvarar 25-30 % av de totala kostnaderna för dessa utbildningar.

Den ökning av antalet årsstudieplatser som skett i högskolan under de senaste åren kan till stor del hänföras till grundskollärarreformen, som innebar en förlängning av lärarutbildningen och till införandet av ingenjörsutbildningen i högskolan.

De beslut om ökningar av högskolans dimensionering som riksdagen tog beslut om under våren 1991 och hösten 1991 (tilläggsbudget I) samt regeringens förslag till ökningar för budgetåret 1992/93 innebär en sammanlagd ökning med 17 500 årsstudieplatser fram t. o. m. 1996/97. I den proposition om lärarutbildning (prop. 1991/92:75) som regeringen nyligen lagt fram föreslås ytterligare 1 450 nybörjarplatser, vilket under femårsperioden innebär en ökning av antalet årsstudieplatser med 5 400.

I 1992 års budgetproposition meddelade utbildningsministern att han avser att återkomma i den kommande treårsbudgeten med en utökning av högskolan med ytterligare 8 000 nybörjarplatser. Därmed har målet om 18 000 nybörjarplatser under femårsperioden 1991/92-1995/96 uppnåtts.

Kostnaden för denna ökning av högskolans grundutbildning är beräknad till 1 280 milj. kr. under perioden 1993/94 - 1996/97. Av detta belopp är 118 milj. kr. kostnader för ökningar som riksdagen beslutat om på eget initiativ.

Enligt tidigare beslut av riksdagen kommer högskolornas anslag för grundläggande utbildning fr.o.m. budgetåret 1993/94 att anvisas högskolevis och övergå till treårigt ramanslag.

Bidragen till den kommunala delen av högskolan kommer enligt förslag i 1992 års budgetproposition att förändras under budgetåret 1992/93. Förslaget innebär att bidraget per utnyttjad årsstudieplats blir detsamma för samtliga utbildningar.

Forskning och forskarutbildning

Anslagen till forskning och forskarutbildning m.m. inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde uppgår innevarande budgetår till drygt 7 miljarder kr. Fakultetsanslagen utgör härav ca 4 miljarder kr. medan forskningsrådens anslag sammanlagt är drygt 1 miljard kr. Ytterligare en omfattande post i forskningsbudgeten utgörs av de ersättningar för kostnader i samband med klinisk utbildning och forskning som utgår till vissa landstingskommuner/kommuner enligt avtal om samarbete om läkarutbildning och forskning m.m., nära 1,4 miljarder kr.

Riksdagen beslutade våren 1990 om inriktningen av forskningspoli-

tiken. Beslutet omfattar treårsperioden 1990/91 -1992/93 .

Regeringen har i regeringsdeklarationen klart markerat att förstärkta insatser skall göras inom forskningen och forskarutbildning. Nästa forskningsproposition planeras till våren 1993. Denna proposition skall avse perioden 1993/94 - 1995/96. Berörda myndigheter utarbetar nu underlag för propositionen. Förberedelserna för propositionen kommer bl.a. också att omfatta överläggningar med regeringens forskningsberedskap.

Den internationella integrationen

Internationell samverkan är en förutsättning för en kvalitativt högstående forskning. Det internationella samarbetet har ökat väsentligt i omfattning under den senaste tioårsperioden och även områden som tidigare var mer "nationella" såsom viss humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning, bedrivs i dag i ett nära samarbete med forskare i andra länder.

Det institutionella samarbetet, t.ex. i gemensamma forskningsanläggningar, omfattar i första hand Europa. EES-avtalet kommer att ytterligare öka detta samarbete. EES-avtalet innebär att Sverige deltar fullt ut i hela EG:s forskningsprogram. Antalet och andelen forskningsprojekt i samarbete med enskilda forskargrupper i EG-länder kommer att öka väsentligt under 1990-talet. Den höga kvaliteten på svensk forskning gör att Sverige kommer att få en väsentlig "återbetalning" från EG i form av omfattande projektdeltagande i ramprogrammet.

Sveriges samarbete med grannländer i öst kommer att öka betydligt. Detta kommer att ske både genom bilateralt samarbete mellan enskilda universitet och högskolor och deras motsvarigheter i Baltikum och Ryssland och genom större internationella samarbetsprogram.

Miljoner kronor 1992/93 års prisnivå

	92/93	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97	86/87-90/91
Totala utgifter	7 731	-2 435	-601	-291	-253	-14,4	-2,5
därav:							
Jordbruk och trädgårdsnäring	3 987	-1 684	-417	-223	-35	-20,2	-2,2
Livsmedel	602	-2	0	0	0	0,0	-5,5
Utbildning och forskning	1 228	-25	-22	0	0	-0,9	-2,1
Biobränslen	874	-639	-5	-5	-205	-61,1	-

Källor: Riksrevisionsverket och Jordbruksdepartementet

Utgiftsstyrande faktorer

Utgifterna består till över hälften av transfereringar, främst stöd till jordbruksföretag i samband med reformeringen av jordbrukspolitiken. Konsumtionsutgifterna avser förvaltningskostnader, av vilka lantbruksuniversitetets kostnader utgör en stor del. Faktorer som är styrande för utgifternas utveckling är framför allt löne- och prisutvecklingen.

Analys av verksamheten

Den framtida jordbruks- och livsmedelspolitiken

Huvudfrågorna för jordbruksdepartementet under de kommande åren är arbetet med en reformering av den svenska jordbruks- och livsmedelspolitiken samt anpassning av politiken till medlemskap i EG och resultatet av ett eventuellt GATT-avtal.

Även om jordbruket i princip hållits utanför EES-avtalet mellan EG och EFTA-länderna kommer det bilaterala jordbruksavtalet mellan Sverige och EG inom EES ram att medföra ökade exportmöjligheter och ökad konkurrens för svenskt jordbruk och livsmedelsindustri och därmed påbörjad anpassning till EG-förhållanden.

Riksdagen beslutade våren 1990 om en ny livsmedelspolitik (prop. 1989/90:146, JoU25, rskr. 327). Den livsmedelspolitiska reformen fullföljs nu i enlighet med detta beslut. Det innebär att omställningen av jordbruket genomförs med siktet inställt mot en bättre balans mellan produktion och efterfrågan inom landet samtidigt med en satsning på alternativ till dagens livsmedelsproduktion. Konsumenternas krav på tillgång till ett varierat utbud av livsmedel av god kvalitet till rimliga priser skall även tillgodoses.

För att omställningen skall ske under socialt acceptabla former beslutade riksdagen om en rad övergångsåtgärder.

Det livsmedelspolitiska beslutet innebär bl.a. att jordbruket ges tillfälle att under en femårig övergångsperiod anpassa och ställa om produktionen till nya villkor. Ett viktigt inslag är omställningsstödet vilket syftar till att

underlätta varaktig omställning av åkermark till annan produktion än livsmedelsproduktion. Stödet lämnas i form av villkorslån.

Huvudvillkoret är att marken är varaktigt omställd när den femåriga övergångsperioden löper ut.

Andra övergångsåtgärder som finns är att lämna ett direkt inkomststöd, anläggningsstöd vid plantering av lövskog och anläggning av energiskog eller våtmarker, stöd till utslaktning av mjölkkor och stöd till skuldsatta jordbrukare. Vidare finns ett temporärt exportfinansieringsstöd för kött samt särskilda medel för rådgivning och utbildning av lantbrukare. Sammanlagt beräknas kostnaderna för dessa övergångsåtgärder samt de nya permanenta åtgärder som beslutats, däribland en utbyggd livsmedelsberedskap, uppgå till 13,6 miljarder kronor för perioden 1991/92 -- 1994/95. Huvuddelen av dessa kostnader uppstår under periodens inledning.

Arbetet de närmaste åren inriktas på att följa upp reformen så att den bidrar till att nå de olika målsättningarna för den nya politiken. Det är därför av största vikt att följa prisutvecklingen inom jordbruks- och livsmedsektorn liksom utvecklingen av jordbruket, produktionens regionala fördelning, struktur i övrigt liksom utvecklingen av komplement och alternativ till traditionell produktion samt lönsamheten inom sektorn. Omställningens betydelse för livsmedelsförsörjningsförmågan måste följas. Uppföljningen gäller också omställningens omfattning och påverkan på marknaden. En avgörande faktor för möjligheterna att nå de uppställda målen är i vilken utsträckning den nya politiken leder till en dämpad utveckling av produktionskostnader och konsumentpriser inom livsmedelssektorn.

Utvecklingen under år 1991 medförde att balans uppnåddes inom animalieproduktionen. Även omställningen inom vegetabilieproduktionen var framgångsrik. Konsumentprisutvecklingen för jordbruksprodukter var väsentligt lägre än den genomsnittliga konsumentprisutvecklingen i samhället.

Riksdagens beslut om en ny livsmedelspolitik innebar bl.a. att den interna marknadsregleringen avskaffades med början den 1 juli 1991. Därmed avvecklades även de interna avgifterna som finansierade regleringen.

Skyddet av svenskt jordbruk och livsmedelsindustri består nu i huvudsak av ett gränsskydd. Sedan den 1 juli 1991 förs alla inflytande införselavgifter vid import av jordbruksprodukter till statsbudgeten. Som en följd av bl.a. Sveriges ansökan om medlemskap i EG tillsattes i januari 1992 en kommission med uppdrag att förbereda en avstämning av jordbrukets omställning. I sitt arbete skall kommissionen beakta effekter och faktorer som inte var kända eller förutsedda vid tidpunkten för det livsmedelspolitiska beslutet. Utgångspunkten för arbetet skall vara att Sverige vid inträdet i EG skall ha en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring och livsmedelsindustri.

Effekter av den internationella integrationen

Till skillnad mot flertalet andra näringsgrenar hålls jordbruket och fisket i stort sett utanför den integrationsprocess som blir följden av EES-avtalet. Jordbruket och fisket blir därför några av de stora frågorna i samband med Sveriges förestående medlemskapsförhandlingar. EG-medlemskapet kommer att medföra stora förändringar med bl.a. anpassning av de svenska reglerna till EG:s regelverk och deltagande i EG:s omfattande finansieringssystem. Den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) kommer sannolikt att vara avsevärt förändrad år 1995, då Sverige tidigast kan vara EG-medlem. Förändringen är en följd både av de interna reformsträvandena och den internationella utvecklingen (GATT-Uruguayrundan). Trots en utveckling mot avsevärt ökad användning av direktstöd kommer marknadsinterventioner och exportsubventioner med stor sannolikhet även fortsättningsvis vara viktiga instrument i en reformerat CAP.

GATT

GATT:s Uruguayrunda har på jordbruksområdet som mål att leda till ett avtal om successiv och sänkning av stödet till jordbruket. Genom sänkta exportstöd och gränsskydd är avsikten att få en stabilare och mer livskraftig världsmarknad för jordbrukets råvaror. Genom att begränsa de handelssnedvridande stöden medges en övergång till direkta stöd som med större precision kan riktas mot viktiga mål t.ex. miljöbehov, regionala och sociala behov.

Ett förslag till ett totalpaket för hela Uruguayrundan presenterades i december 1991. Avsikten är att förhandlingarna skall avslutas under våren. I totalpaketet ingår sänkning av internstöd till jordbruket med 20 %. Gränsskydd och exportstöd skall dras ned med 36 %. Detta skall göras under perioden 1993 -- 1999. Mindre produktionspåverkande stödformer undantas från neddragning.

Miljöfrågor inom jordbruket

Miljömålet är en viktig faktor i det livsmedelspolitiska beslutet. Ett öppet och levande kulturlandskap skall bevaras och jordbruket skall användas som en resurs i miljöarbetet. Jordbruket skall producera livsmedel av hög kvalitet och andra miljövänliga råvaror.

Den nya livsmedelspolitiken förutsätter ett omfattande ansvar för att värna om de odlings- och kulturlandskap som bedöms som värdefulla från kultur- eller naturvårdssynpunkt. Ett särskilt anslag för att bevara vissa från natur- och kulturmiljövårdssynpunkt värdefulla odlingslandskap har därför anvisats. För perioden 1990/91 -- 1992/93 beslutade riksdagen att totalt 550 miljoner kronor skulle anvisas, varav 250 miljoner kronor avser budgetåret 1992/93. Det nya landskapsvårdsstödet skall således användas till att säkerställa nationellt intressanta natur- eller kulturmiljövärden i landskapet. Regeringen har vidare givit naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter fortlöpande utvärdera

miljöeffekterna av den nya livsmedelspolitiken. Riksdagen anvisade våren 1991 (prop. 1990/91:90, JoU30, rskr. 338) 58,1 miljoner kronor för att förstärka miljöhänsynen i jordbruket med siktet inställt på att bevara vår biologiska mångfald och utnyttja de positiva bidrag som näringen kan lämna i detta hänseende.

I prop. 1991/92:100 bil.10 har föreslagits att 33 miljoner kronor anvisas till sådana miljöförbättrande åtgärder som minskar växtnäringsläckaget i jordbruket och som ger säkrare och minskad användning av kemiska bekämpningsmedel.

Skogsbruk

Den parlamentariskt sammansatta skogspolitiska kommittén skall utvärdera politikens mål och medel samt föreslå de förändringar som bl.a. utvärderingen kan föranleda. Kommittén skall lämna sina förslag senast den 1 september 1992. Skogsnäringens betydelse för landets ekonomi är fortfarande stor trots den lågkonjuktur som råder och att konkurrensen på utlandsmarknaden har ökat. Denna betydelse är en viktig utgångspunkt för kommitténs arbete. Andra viktiga frågor för kommittén är skogens roll i den framtida energiförsörjningen samt luftföroreningarnas påverkan och hänsynen till miljön.

I syfte att höja kunskapsnivån i naturvård och ekologi och informera om ett mera naturanpassat skogsbruk har skogsvårdsorganisationen tillsammans med studieförbunden bedrivit en riksomfattande kampanj, Rikare Skog.

Fiske

Förutsättningarna för den svenska fiskenäringen har förändrats väsentligt de senaste åren framför allt genom en ökad internationalisering. Haven har indelats i nationella fiskezoner vilket innebär att tyngdpunkten i det svenska havsfisket har förskjutits från Västerhavet till Östersjön. Inom EFTA har träffats en överenskommelse om en liberaliserad handel med fisk och fiskprodukter. Mellan EFTA och EG har en överenskommelse träffats om tillskapandet av ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, EES. Förhandlingar pågår även inom GATT. Vidare har stora förändringar skett i fiskbestånd och marknad vilket innebär stora påfrestningar både för yrkesfisket och den svenska fiskberedningsindustrin. Ett exempel är det vikande beståndet av torsk i Östersjön. Ett annat är det ökade beroendet av att avsätta sill på marknaden samtidigt som efterfrågan generellt sett är svag.

I konsekvens med de internationella överenskommelserna avvecklas prisregleringsavgiften, som i dag helt finansierar prisregleringen, och alla generella pristillägg inom prisregleringen på fisk i och med utgången av budgetåret 1992/93.

Fisket utgör ett viktigt inslag vid de kommande förhandlingarna om ett medlemskap i EG och förberedelserna inför dessa. Mot denna bakgrund

har regeringen i årets budgetproposition tillfört fiskeriverket 5,9 miljoner kronor genom omprioriteringar för bl.a. kompetensförstärkning, informationsinsatser och investeringar i dataprogram.

Forskning

Utvärderingen av Sveriges lantbruksuniversitet är redovisad i betänkandet (SOU 1991:101) Landskap Näring Kunskap. Det skall efter remissbehandling utgöra ett underlag för 1993 års forskningspolitiska proposition.

Efter förslag i forskningspropositionen 1990 anvisades ökade resurser för skogs- och jordbrukets forskningsråd för perioden 1991/92 -- 1993/94.

Verksamhetens kostnader och anslagsutveckling

Under perioden 1992/93 -- 1996/97 beräknas transfereringarna till jordbruks- och skogsägare minska främst till följd av det livsmedelspolitiska beslutet inkl. företags- och branchstöd, med ca 2,7 miljarder kronor från ca 4,2 miljarder kronor till ca 1,5 miljarder kronor.

I prop. 1991/92:60 om skattepolitik för tillväxt ges näringspolitiken ett nytt innehåll. Där redovisas ett antal besparingar bl.a. på företags- och branschstöd. För jordbruksdepartementets verksamhetsområde innebär det t.ex. att bidragen till jordbrukets och trädgårdsnäringens rationalisering och bidraget till fiskeorganisationerna avvecklas och att bidraget till fiskevård halveras.

Skogsvårdsavgiften avskaffas den 1 juli 1992. Härigenom kommer de olika bidrag och verksamheter som finansieras med avgiften att successivt avvecklas till den 1 juli 1994. Fr.o.m. budgetåret 1992/93 upphör möjligheten att lämna bidrag till skogsfröplantager, skogsvägar och skogsbrukarnas trygghetsförsäkring som ett led i besparingsarbetet. I samma syfte minskas anslaget till översiktliga skogsinventeringar.

Enligt prop. 1990/91:150 om omställning och minskning av den statliga administrationen redovisar departementet ett besparingsåtagande på 115 miljoner kronor under perioden 1991/92 -- 1993/94. Under den aktuella perioden har bl.a. effekter av förenklingen av jordförvärvslagen (1979:230) lett till administrativa besparingar på statsbudgeten.

X. Arbetsmarknadsdepartementet

Miljoner kronor 1992/93 års prisnivå

	92/93	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97	86/87-90/91
Totala utgifter	**38 890**	**-226**	**-200**	**-246**	**-125**	**-0,5**	-
därav:							
Arbetsmarknad m.m.	23 137	-99	-3	0	0	-0,1	-6,7
Arbetslivsfrågor	13 037	-132	-104	-126	-125	-1,0	1,0
Regional utveckling	2 638	6	-94	-120	0	-2,0	7,9

Källor: Riksrevisionsverket och Arbetsmarknadsdepartementet

Utgiftsstyrande faktorer

Utgiftsutvecklingen inom arbetsmarknadsdepartementets område styrs till stor del av pris- och löneutvecklingen. Statens utgifter är också starkt beroende av utvecklingen på arbetsmarknaden. De utgiftsstyrande faktorerna kommenteras utförligare under varje rubrik på följande sidor.

Arbetsmarknad m.m.

Arbetsmarknad m.m. omfattar huvudparten av den *verksamhet* som bedrivs vid arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingen exkl. arbetsmarknadsinstituten. Övriga myndigheter som ingår i området är AMU-gruppen, arbetsdomstolen, statens förlikningsmannaexpedition och statens nämnd för arbetstagares uppfinningar.

Analys av verksamheten

Utgifterna för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna styrs i huvudsak av utvecklingen på arbetsmarknaden. Även den allmänna löneutvecklingen påverkar dock kostnaderna för åtgärderna.

Följande faktorer har bedömts som viktiga för den arbetsmarknadspolitiska verksamhetens *effektivitet*:

1. *Åtgärdssystemets sammansättning*; I olika sammanhang har framhållits att de efterfrågepåverkande åtgärdernas regelverk förhindrar ett mer resultatorienterat och flexibelt arbetssätt. AMS har föreslagit att de nuvarande efterfrågepåverkande åtgärderna slås samman till två s.k. anställningsstöd. Ett förenklat åtgärdssystem skulle medföra administrativa rationaliseringsvinster inom arbetsmarknadsverket (AMV). Att systemet blir mer flexibelt, dvs. kan anpassas till den arbetssökandes behov, bör dessutom resultera i en ökad effektivitet och sänkta åtgärdskostnader. Regeringen har givit riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att ge förslag till förbättringar och förenklingar av dessa åtgärder.

Med syfte att förenkla åtgärdssystemet och minska åtgärdskostnaderna har förslag till förändringar av ungdomsåtgärderna redovisats i särproposition (prop. 1991/92:124) under våren.

2. *Åtgärdsvolymens omfattning*; I takt med ökad volym avtar åtgärdernas gränsavkastning. Det är dock oklart var gränsen går över vilken AMV med bibehållen effektivitet inte kan sysselsätta fler arbetslösa.

3. *AMV:s resultatuppföljning*; AMS anser att resultatuppföljningen inom AMV måste förbättras avsevärt. Enligt RRV är AMV:s ADB-rutiner för de olika åtgärderna svårhanterliga, vilket medför att uppföljningar av resultat- och resursförbrukningen försvåras. RRV framhåller dock att regelverket för det nuvarande åtgärdssystemet utgör ett problem för en effektiv användning av teknikstödet och för införandet av nya tekniklösningar.

Ett viktigt steg, för att förbättra möjligheterna till uppföljning, har dock tagits genom att AMS, under de senaste budgetåren, successivt integrerar de två datasystemen SEKIN (ekonomisk information) och UVAS (verksamhetsstatistik) i verksamheten.

Den *internationella integrationen*, vare sig det gäller EES-avtalet eller ett eventuellt EG-medlemskap, bedöms inte påverka arbetsmarknadspolitikens nuvarande utformning och inriktning.

Den *kommunala sektorns* utgiftssida påverkas negativt när arbetssökande placeras i exempelvis ett kommunalt beredskapsarbete, eftersom kommunen svarar för en andel av åtgärdens lönekostnad. Å andra sidan påverkas den kommunala sektorns inkomstsida positivt av ökade skatteintäkter, det arbete som personerna i åtgärderna utför samt genom att socialbidragskostnaderna minskar. Om resultatet för kommunerna blir positivt eller negativt beror på "värdet" av det arbete som utförs av personen i beredskapsarbete.

Nästa budgetår anslås totalt ca 19 607 milj.kr. till konjunkturberoende åtgärder. Dessa resurser beräknas motsvara mellan 135 000 och 140 000 personer i åtgärd per månad. Av medlen beräknas 70 % användas till arbetsmarknadsutbildning, vilket motsvarar 75 000 personer i utbildning per månad. Antalet sysselsatta i beredskapsarbete, med rekryteringsstöd och på inskolningsplats beräknas uppgå till 35 000 personer per månad.

De *utombudgetära utgifterna* under arbetsmarknad m.m. representeras av statsbidragen till arbetslöshetsförsäkringen och permitteringslöneersättningen samt kostnaderna för KAS, vissa utbildningsbidrag och utbildningsvikariaten. Dessa stöd finansieras till större delen med arbetsgivaravgifter men också genom en medlemsavgift, s.k. egenavgift vars andel ökar under perioden via den s.k. arbetsmarknadsfonden. Den snabbt stigande arbetslösheten samt finansiering av vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder och utbildningsvikariaten har medfört att arbetsmarknadsfonden, trots en sexdubbling av egenavgiften, riskerar att tömmas inom en snar framtid.

Här bör även nämnas sambandet mellan satsningar på aktiva åtgärder och belastningen på arbetsmarknadsfonden.

Arbetslivsområdet omfattar bl.a. arbetsmiljöfrågor, arbetslivsforskning, arbetslivsfondernas verksamhet samt vissa arbetsmarknadspolitiska insatser för arbetshandikappade som yrkesinriktad rehabilitering och vägledning, lönebidrag m.m. och Samhallgruppens verksamhet för arbetshandikappade.

Analys av verksamheten

Arbetarskyddsverket finansieras fr.o.m. 1992/93 helt av arbetarskyddsavgiften i stället som för närvarande bara till en viss del. Medel anvisas över statsbudgeten samtidigt som motsvarande belopp förs från arbetarskyddsavgiften till statens inkomster.

Utgifterna för arbetarskyddsverket styrs i huvudsak av statsmakternas beslut om medel till verksamheten. Därvid har statsmakterna bl.a. att ta hänsyn till vad som åligger verket enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) i fråga om tillsyn av arbetsmiljön, utfärdande av tillämpningsföreskrifter m.m. samt förvaltningsuppgifter i övrigt. Ökade krav i arbetsmiljölagstiftningen från den 1 juli 1991 har bl.a. föranlett en utökning av antalet tjänster vid yrkesinspektionen från samma tidpunkt. Vidare påverkas kostnaderna av att verket fått utökade arbetsuppgifter inför ett EES-avtal.

Effektiviteten i verksamheten behöver utvecklas ytterligare. Myndighetsrollen behöver förstärkas och kraven på dokumentation av åtgärderna i tillsynsarbetet upprätthållas. Verksamheten bör i högre grad inriktas mot de mest belastade arbetsmiljöerna. System och metoder för utvärdering av verksamheten behöver utvecklas.

Arbetsmiljöinstitutet föreslås fr.o.m. budgetåret 1992/93 få hela sin basfinansiering över statsbudgeten. Ca 70 milj. kr. av intäkterna av arbetarskyddsavgiften omfördelas från arbetsmiljöfonden till statsbudgetens inkomster.

Utgifterna för verksamheten kommer att styras av statsmakternas beslut om medel i och med att medlen helt anvisas över statsbudgeten.

Effektiviteten i verksamheten bör stärkas genom ett tvärvetenskapligt arbetssätt, starkare inriktning på problem i arbetsmiljön som ger upphov till långa sjukskrivningar och förtidspensioneringar och en sådan spridning av forskningsresultaten att dessa kan leda till konkreta åtgärder för bättre arbetsmiljöer.

Utvärdering av institutets forskning görs bl.a. av från institutet fristående sakkunniga och avser såväl forskningens kvalitet och produktivitet som dess relevans för riskerna i arbetsmiljön. En utvärdering gjordes år 1985 och ytterligare en förbereds f.n..

Fr.o.m. budgetåret 1991/92 betalas olika former av *lönesubventioner vid anställning av arbetshandikappade* från reservationsanslaget Särskilda åtgärder för arbetshandikappade. Genom att det tidigare förslagsanslaget ersatts med ett högstbestämt anslag ökar statsmakternas kontroll av utgiftsutvecklingen.

Utgifterna under reservationsanslaget, totalt 6,2 miljarder 1992/93,

domineras av lönesubventioner. Utgifterna påverkas av arbetsmarknadsläget, särskilt möjligheterna att placera sökande med arbetshandikapp, och av det allmänna löneläget.

I syfte att öka *effektiviteten i verksamheten* har fr.o.m. budgetåret 1991/92 regelsystemet för lönebidrag förändrats. I stället för bestämda bidragsnivåer för olika kategorier arbetsgivare skall bidraget vara flexibelt och bestämmas av den arbetshandikappade personens behov och förutsättningar. Ett system med flexibla bidrag kan väntas öka omsättningen på platser bl.a. till följd av att beslut om bidrag föreslås gälla för en begränsad tid och omprövas regelbundet. Ett syfte med förändringen är vidare att den genomsnittliga kostnaden för lönebidragen skall bli lägre, vilket ger en större sysselsättningseffekt av anvisade medel. AMS har ålagts som ett resultatkrav att fler skall få arbete med hjälp av lönebidrag. Det rådande svåra arbetsmarknadsläget kan dock väntas försvåra möjligheterna att uppnå mer påtagliga ökningar av antalet personer som bereds arbete inom ramen för anvisade medel till lönebidrag.

Den *yrkesinriktade rehabiliteringen*, Ami-verksamheten, har som resultatkrav att antalet arbetshandikappade som lämnar Ami och arbetsförmedling och placeras i arbete eller utbildning inte får minska jämfört med innevarande budgetår. Verksamheten vid arbetsmarknadsinstituten ses f.n. över av riksrevisionsverket.

Utgifterna för Ami-verksamheten styrs — förutom av den allmänna löneutvecklingen — av statsmakternas beslut om medel. Reservationerna på anslaget har fortlöpande ökat, vilket bl.a. sammanhänger med svårigheter att ersätta personalavgångar som skett till den avgiftsfinansierade verksamhet som Ami och arbetsförmedlingen också bedriver.

Väntetiderna före inskrivning vid Ami ökade budgetåret 1990/91 jämfört med föregående budgetår. Det försämrade arbetsmarknadsläget medför ökat behov av Ami:s vägledning- och rehabiliteringsinsatser.

Medel till *utbildningsbidrag* till inskrivna sökande vid Ami anvisas under ett särskilt anslag för att underlätta att bidraget vid yrkesinriktad rehabilitering särskiljs från utbildningsbidrag i övrigt. Därigenom kan den sammantagna kostnaden för Ami-verksamheten bättre överblickas och relateras till resultaten.

Förslag om *Samhalls verksamhet* har nyligen förelagts riksdagen i propositionen (1991/92:91) om ombildning av Samhall till aktiebolag, m.m..

Utgiftsutvecklingen har hittills styrts dels av statsmakternas beslut om maximal sysselsättningsvolym, dels av resultaten i företagsgruppens affärsverksamhet, dels också av löneutvecklingen för de arbetshandikappade arbetstagarna. De förändringar som avses gälla fr.o.m. budgetåret 1992/93 innebär att medlen till Samhall anvisas på ett reservationsanslag i stället för som f.n. på ett förslagsanslag. Medlen skall heller inte anvisas med en viss procent av lönekostnaden för de arbetshandikappade utan med ett fast krontalsbelopp. Därigenom ökar statsmakternas kontrollmöjligheter över utgifterna.

Ett krav som ställs på Samhall är att de nya bolagen under en femårsperiod skall minska behovet av statligt bidrag, så att bidraget (exkl. kostnader för Samhalls fastigheter) högst svarar mot lönekostnaden för de de arbetshandikappade anställda. Den sammantagna besparingen under femårsperioden kan skattas till ca 500 milj. kr.

Under rådande lågkonjunktur påverkas Samhallgruppens intäkter av affärsverksamheten negativt. Ökad internationell konkurrens bl.a. avseende legotillverkning påverkar också Samhalls bidrag till kostnaderna för verksamheten. Dock finns en betydande potential till effektivitetsförbättringar dels genom ett ökat inslag av tjänsteproduktion, dels genom en effektivare organisation av verksamheten.

Den internationella integrationen

Arbetarskyddsverket påverkas i hög grad av det pågående internationella integrationsarbetet, främst EES-avtalet, medan övriga myndigheter och verksamheter inte påverkas i nämnvärd utsträckning. Ett omfattande arbete pågår således inom arbetarskyddsverket med anpassning av svenska arbetsmiljöföreskrifter till de EG-regler som omfattas av EES-avtalet. Förslag till ändringar av framför allt föreskriftsbemyndigandena i arbetsmiljölagen har lämnats (Ds 1991/72) vilka skall ge förutsättningar för EES-anpassningen genom arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter.

Styrelsen deltar även i ett omfattande standardiseringsarbete inom de europeiska standardiseringsorganen CEN och CENELEC. Standardiseringsarbetet blir allt viktigare i den strävan till harmonisering av tekniska regler som utgör en viktig del i det europeiska integrationsarbetet.

Utombudgetära frågor inom arbetslivsområdet

Verksamheter på arbetslivsområdet som regleras utanför statsbudgeten är arbetsmiljöfonden och arbetslivscentrum, som handhar forskningsfrågor inom arbetslivsområdet. Sedan maj 1990 finns en arbetslivsfond med uppgift att fördela medel från den fond med samma namn som avses i 2 § lagen (1989:484) om arbetsmiljöavgift. Fonden består av dels en central arbetslivsfond dels en regional arbetslivsfond i varje län.

En betydande del av verksamheten på arbetslivsområdet finansieras genom arbetarskyddsavgiften, som f.n. utgör 0,35 % av avgiftsunderlaget enligt lagen (1981:691) om socialavgifter. Medlen har hittills använts för bidrag — via statsbudgeten — till arbetarskyddsverkets och arbetsmiljöinstitutets verksamhet samt för att finansiera samhällets bidrag till företagshälsovården. Den återstående delen går till arbetsmiljöfonden.

Det generella statsbidraget till företagshälsovården skall avvecklas den 1 januari 1993. Därigenom kan arbetarskyddsavgiften sänkas med 0,18 procentenheter. Detta utrymme föreslås bli utnyttjat för en motsvarande höjning av arbetsskadeavgiften.

Regionalpolitik

Regionalpolitikens mål är att ge människor tillgång till arbete, service och god miljö oavsett var de bor i landet. Politiken skall främja en rättvis fördelning av ekonomiska resurser mellan olika delar av landet och bidra till en rationell produktion och en god ekonomisk tillväxt i hela landet.

Statsbudgetens utgifter för direkta regionalpolitiska åtgärder består bl. a. av stöd i samband med investeringar, åtgärder för företags- och teknikutveckling samt glesbygdsinsatser. Det regionalpolitiska stödet till företag syftar främst till att skapa varaktiga sysselsättningstillfällen i regioner med undersysselsättning och arbetslöshet. Ökad vikt har på senare år lagts vid åtgärder för att allmänt förbättra näringslivsmiljön i dessa regioner vad gäller utbildning, kommunikationer, teknisk kompetens m.m.. Dessa löpande regionalpolitiska åtgärder har i vissa fall kompletterats med särskilda insatser i regioner med omfattande strukturförändringar inom näringslivet.

Den regionala utvecklingen påverkas av åtgärder inom så gott som alla politikområden.

Miljoner kronor 1992/93 års prisnivå

	92/93	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97	86/87-90/91
Totala utgifter	**12 014**	**-1 505**	**-887**	**30**	**28**	**-5,3**	-
därav:							
Kultur och massmedia	3 914	-82	-1	-1	0	-0,5	7,8
Invandring	8 012	-1 424	-886	31	28	-7,9	26,0

Källor: Riksrevisionsverket och Kulturdepartementet

Utgiftsstyrande faktorer

Ett stort antal anslag inom kulturdepartementets område avser förvaltningskostnader och dessa styrs främst av löne- och prisutvecklingen. I övrigt består utgifterna bl.a. av produktionsstöd, konstnärsstöd och annat verksamhetsstöd på kultur- och medieområdet samt, på invandringsområdet, av försörjningsstöd till asylsökande och statsbidrag till kommunerna för mottagande av flyktingar. Dessa utgifter styrs främst av antalet asylsökande, asylprövningstiden samt beviljat antal uppehållstillstånd.

Analys av verksamheten

Kultur- och mediefrågor

Inom kulturverksamheten anslås medel till centrala och regionala myndigheter och institutioner, organisationer och föreningar m.fl. inom områden teater, dans, musik, bibliotek, bildkonst, konsthantverk, arkiv, museer och utställningar samt till konstnärsstöd och samekulturen. De totala statsutgifterna för budgetåret 1992/93 beräknas uppgå till 2,9 miljarder kr. Kulturinstitutionerna finansierar en del av sin verksamhet genom inkomster från entréavgifter m.m. Dock tillhör de svenska institutionsteatrarna de kraftigast subventionerade i Europa och biljettintäkterna utgör mindre än 10 procent av biljettintäkterna.

Den fördjupade prövningen av kulturverksamheten sker inför budgetåret 1993/94.

Ett översynsprojekt om styrfrågor, strukturer, ansvarsfördelning m.m. inom den statliga kulturpolitiken kommer att genomföras.

Inom medieområdet handläggs frågor om radio och TV, film och video, dagspress, kulturtidskrifter, fonogram, litteratur, bokhandel och europeiskt mediesamarbete samt vissa stödinsatser till funktionshindrade. De statliga utgifterna föreslås uppgå till 877 milj.kr. för budgetåret 1992/93.

Under våren 1992 har riksdagen förelagts en proposition om Sveriges Radio under åren 1993 - 1998. Propositionen innehåller förslag om

Sveriges Radio-företagens uppdrag, ekonomiska förutsättningar, ägarförhållanden, företagsform och organisation under en ny sexårig avtalsperiod samt nytt huvudmannaskap för rundradionätet.

Regeringen avser senare i år förelägga riksdagen en proposition om den statliga filmpolitiken. I propositionen, som bygger på ett betänkande av utredningen om översyn av filmstödet, framläggs förslag om utformningen av den statliga filmpolitiken efter utgången av år 1992, då det nuvarande film- och vieoavtalet upphör att gälla. Resultatet av de pågående förhandlingarna med olika intressenter inom film- och videobranschen m.m. kommer att redovisas.

Vidare planerar regeringen att till hösten lägga fram en proposition om lokala reklamfinansierade ljudradiosändningar. Propositionen bygger på en departementspromemoria som presenterades tidigare i vår och kommer att innehålla förslag till regler och villkor för sådana sändningar.

När det gäller stöd till litteratur, fonogram, dagspress och tidskrifter, samt åtgärder inom massmedieområdet för funktionshindrade avses förslag till treårsbudget läggas fram i budgetpropositionen år 1993 för perioden 1993/94 - 1995/96.

Invandring m.m.

De huvudsakliga verksamhetsområdena är migrationspolitisk bevakning, tillståndsprövning avseende invandring och medborgarskap, överföring och mottagande av flyktingar, fördelning av statsbidrag till kommunerna för mottagande av flyktingar och åtgärder för invandrares långsiktiga integration i det svenska samhället.

Kostnadsutvecklingen styrs främst av möjligheterna att i internationell samverkan påverka migrationsrörelserna, antalet asylsökande, regelsystemets tillämpning (andelen beviljade tillstånd), den tid de asylsökande måste tillbringa i förläggningar i avvaktan på beslut om uppehållstillstånd samt de normer enligt vilka staten ersätter kommunerna när dessa tar emot flyktingar.

Antalet asylsökande ökade successivt under senare delen av 1980-talet för att kulminera budgetåret 1989/90 med 38 700 personer. Under budgetåret 1991/92 sjönk antalet till ca 20 800 asylsökande för att under innevarande budgetår åter öka. Såvitt nu kan bedömas kommer de asylsökande att uppgå till 30 000 personer. Det finns ingen grund för att vänta en ytterligare tillströmning av asylsökande under de närmaste åren.

Som det nu är, tar asylprövningen orimligt lång tid och de nästan regelmässiga överklaganden som görs förlänger vistelsetiderna i förläggning med åtskilliga månader. Under utredningstiden har de asylsökande hittills inte haft rätt att försörja sig genom förvärvsarbete. Detta har tvingat in dem i passivitet. Samhällets kostnader för deras försörjning under förläggningsvistelsen är mycket stora.

Den avveckling av förläggningsplatserna under budgetåren 1991/92 och 1992/93 som i budgetpropositionen bedömdes möjlig, kommer inte att kunna genomföras. Antalet platser i förläggningssystemet uppgick till 30 500 i januari 1991. Därefter sjönk beläggningen successivt och ett antal

förläggningar kunde avvecklas. Utvecklingen vände emellertid under hösten och i januari 1992 var beläggningen åter uppe i mer än 30 300 platser. Till största delen beror detta på en kraftig uppgång av antalet asylsökande från Jugoslavien. Förläggningsverksamheten innevarande budgetår beräknas härmed kosta nästan 1,4 miljarder kr. utöver anvisat anslag. Förläggningskostnaderna budgetåret 1992/93 kan komma att överstiga budgetpropositionens beräkningar med 1 357 milj. kr.

Under våren 1992 kommer regeringen att påbörja en översyn av det nuvarande systemet för mottagande av asylsökande och flyktingar. Syftet är att kunna förkorta vistelsetiden i flyktingförläggningar och i övrigt göra mottagandet mer flexibelt.

Som ett led i de åsyftande förändringarna överväger för närvarande en särskild utredare under vilka förutsättningar och på vilka villkor asylsökande bör få arbeta medan de väntar på beslut om uppehållstillstånd. Utredarens arbete skall vara slutfört senast den 30 juni 1992. Frågan om möjligheten att få arbetstillstånd på den reguljära arbetsmarknaden för den som själv kan ordna ett arbete har snabbehandlats inom kulturdepartementet och nyligen redovisats i en promemoria.

En redan beslutad förändring som syftar till snabbare avgöranden i asylärenden är att utredningsansvaret i första instans förs över från polisorganisationen till invandrarverket den 1 juli 1992. En särskild överprövningsinstans, utlänningsnämnden, inrättades dessutom den 1 januari 1992 för att ta över huvudparten av de överklaganden som tidigare prövats av regeringen.

Sedan den 1 januari 1991 får kommunerna en schabloniserad ersättning för varje mottagen flykting. Härigenom stimuleras kommunerna att vidta åtgärder för att göra flyktingarna självförsörjande. T.o.m. budgetåret 1992/93 betalas övergångsvis statsbidrag ut till kommunerna för sådana flyktingar som tagits emot inom ramen för det tidigare ersättningssystemet.

De långa handläggningstiderna gör att färre personer med uppehållstillstånd än vad som beräknats f.n. kan flytta ut i kommunerna. Därmed minskar omfattningen av de statsbidrag som avser ersättning till kommunerna för deras kostnader för flyktingmottagandet. De minskade statsbidragen beräknas sänka statens kostnader med 0,8 miljarder kr. under innevarande budgetår. Utflyttningen till kommunerna nästa budgetår är svårbedömbar, dels i fråga om omfattning, dels vad gäller tidpunkterna. Någon reviderad bedömning av anslagsbehovet för kommunersättningar i förhållande till budgetpropositionens beräkningar görs därför inte.

Jämställdhetsfrågor

Arbetet för att förverkliga målet i den femåriga handlingsplan för jämställdhet som antogs av riksdagen under våren 1988 (prop. 1987/88:105, AU 17, rskr. 364) fortsätter även under budgetåret 1992/93. I propositionen om en ny jämställdhetslag, m.m. (prop. 1990/91:113, AU 17, rskr. 288) föreslogs vissa åtgärder för att förstärka och bredda handlings-

planen. En samlad bedömning av resultaten av det pågående arbetet kommer att göras under budgetåret 1993/94.

Effekterna av den nya jämställdhetslag som trädde i kraft den 1 januari 1992 såvitt avser jämställdhetsombudsmannens arbete kan närmare iakttas först efter ytterligare något år. Myndigheten omfattas fr.o.m. budgetåret 1993/94 av systemet med treårig budgetering, inför vilket en fördjupad prövning av jämställdhetsombudsmannens medelsbehov kommer att ske.

Effekter av den internationella integrationen

EES-avtalet innebär bl.a. att systemet för kontroll av utförsel ur landet av kulturföremål måste ses över och utvecklas. Denna och andra kulturpolitiska aspekter på europaintegrationen skall studeras i särskild ordning.

Verksamhetens kostnader och anslagsutvecklingen

Invandrarverket är dimensionerat för en inströmning av ca 30 000 asylsökande. Denna basorganisation beräknas kosta 444 milj. kr..

Förläggningsboendet kostar i genomsnitt 309 kr. per dygn. Försörjningen av en asylsökande, som efter en utredningstid av tre månader får uppehållstillstånd, kostar därmed staten nästan 28 000 kr. En asylsökande som får avslag på sin ansökan och därefter överklagar till utlänningsnämnden kan komma att vistas på förläggningen i ytterligare ett antal månader. En total vistelsetid om sex månader kostar 56 000 kr. och ett års förläggningsboende 113 000 kr.

Det schabloniserade statsbidraget till kommunerna för att de tar emot flyktingar och vissa andra utlänningar ligger på 135 000 kr. för en vuxen person och på 83 100 kr. för barn under 16 år.

XII. Näringsdepartementet

Miljoner kronor 1992/93 års prisnivå

	92/93	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97	86/87-90/91
Totala utgifter	**4 293**	**-67**	**2**	**-104**	**-321**	**-3,0**	-
därav:							
Forskning och utveckling	2 280	-25	2	-3	0	-0,1	-
Teknologisk infrastruktur	423	-28	0	0	0	-0,2	
Energi	760	3	0	0	-320	-12,7	-

Källor: Riksrevisionsverket och Näringsdepartementet

Utgiftsstyrande faktorer

De utgiftsdrivande faktorerna inom näringsdepartementet är främst pris- och löneutvecklingen men utgifterna styrs också till stor del via politiska beslut.

Departementets kärnverksamheter de kommande åren är att

- *genomföra privatisering av statliga företag*
- *medverka till ökad konkurrens och avreglering*
- *medverka till en gynnsam utveckling för småföretagen, särskilt nyföretagandet*
- *ge stöd till forskning och utveckling i och för näringslivet*
- *medverka till en tryggad energiförsörjning till internationellt konkurrenskraftiga priser bl a genom effektivare energimarknader.*

I Näringsdepartementets bilaga till budgetförslaget för budgetåret 1992/93 markeras en kraftig förändring av tidigare verksamhet på centrala områden. Det gäller det statliga ägandet och småföretagspolitiken. Det överordnade syftet med förändringarna inom dessa två områden är att öka produktiviteten och tillväxten genom att stärka de dynamiska krafterna i marknadsekonomin. Arbetet med att genomföra privatisering av statliga företag har nu påbörjats inom departementet. Inriktningen mot avreglering och ökad konkurrens förstärks också genom att departementet tillförts ansvaret för konkurrensfrågorna. På detta område kommer en särskild proposition att föreläggas riksdagen hösten 1992.

Departementets verksamhetsområden skiljer sig väsentligt åt när det gäller graden av anslagsfinansiering och anslagens storlek. Mest anslagsberoende är stödet till forskning och utveckling. Näringslivet medfinansierar delar av denna verksamhet — t.ex. den kollektiva forskningen — samtidigt som ett visst återflöde av medel sker från stödet till produktutveckling. Den kollektiva forskningens framtida organisation och

inriktning kommer att behandlas i den forskningspolitiska propositionen våren 1993. Näringslivets finansiella medverkan är ett sätt att säkerställa den industrirelevans som är väsentlig från teknikpolitisk utgångspunkt. I den forskningspolitiska propositionen kommer frågan om industrirelevans att behandlas utförligt.

Minst anslagsberoende är verksamhetsområdet förvaltning och privatisering av statligt ägda bolag. Målet för denna verksamhet är att tillföra statskassan omkring 10 miljarder kr. per år under den kommande femårsperioden.

Den avveckling av bransch- och företagsstöd som föreslås i budgetpropositionen kommer att påverka näringsdepartementets utgifter för den kommande femårsperioden.

Utvecklingen av utgifterna inom departementets ansvarsområde stämmer väl överens med den långsiktiga utgiftsstrategi som har redovisats i finansplanen. Transfereringarna, dvs bransch- och företagsstöd, minskar under den kommande femårsperioden. De anslagsmässigt dominerande utgifterna för forskning och utveckling representerar ett område som är prioriterat.

Verksamhetsanalys för delområden

Privatisering av statligt ägda företag

I prop. 1991/92:69 om privatisering av statligt ägda företag skall 34 statligt ägda företag säljas. Regeringen har riksdagens bemyndigande att genomföra privatiseringsarbetet. Ägaransvaret för de olika statliga företagen är fördelat mellan ett antal departement som också har ansvaret för att genomföra privatiseringar inom sina resp. områden.

Näringsdepartementet är huvudman för såväl det största antalet berörda företag som de största kommersiella företagen. Näringsministern har ett speciellt koordineringsansvar för regeringens privatiseringsprogram.

Målsättningen är att försäljningen skall inledas snarast fr.o.m. våren 1992 och successivt inriktas på en volym av ca 10 miljarder kr. per år.

Marknads- och konkurrensfrågor

Konkurrenspolitiken omfattar åtgärder för ökad konkurrens genom skärpt lagstiftning, avreglering och förenklad normgivning.

Verksamhetsområdet omprövas fn. Under långtidsbudgetperioden beräknas en ny förstärkt konkurrenslag träda i kraft. Detta ökar kraven på att ur rättslig synpunkt bevaka konkurrensen på marknaden och innebär delvis nya uppgifter för konkurrensmyndigheterna. Samtidigt kommer en ökad vikt att läggas vid arbetet med att främja konkurrens i den offentliga sektorn samt att ompröva och avveckla sådana offentliga regleringar som hindrar en effektiv konkurrens.

Som en följd av omprövningen av verksamhetsområdet effektiviseras myndighetsstrukturen genom att uppgifter från statens pris- och konkurrenverk och näringsfrihetsombudsmannen förs samman i en ny central konkurrensmyndighet fr.o.m. den 1 juli 1992. Samtidigt effektiviseras

länsstyrelsernas arbete med konkurrensfrågor. Marknadsdomstolens roll ses vidare över.

Tillväxtbefrämjande företagsutveckling

En övergripande uppgift för Näringsdepartementet är att analysera och följa upp hur olika strukturella eller systemdefinierade förutsättningar påverkar företagens produktivitet och tillväxt. En av de viktigaste strukturella förutsättningarna utgörs av den legala ramen, bl.a. reglerna om olika företagsformer, konkurrenslagstiftningen, arbetsrätten och miljölagstiftningen. En annan viktig förutsättning är beskattningens utformning och skattetryckets storlek.

Det är regeringens målsättning att med den legala ramen skapa förutsättningar för ett effektivt fungerande näringsliv. I huvudsak skall regleringar bara accepteras om de leder till effektivisering av marknaderna. Statligt ägande och branschstöd skall avvecklas.

De små och medelstora företagen utgör en viktig källa till förnyelse av ekonomin. Den särskilda uppmärksamhet som måste ägnas de små och medelstora företagen framöver bör innefatta en strategi för att skapa bättre allmänna förutsättningar för dessa företag. I småföretagspropositionen aviserades en översyn av arbetsrätten med särskild uppmärksamhet på småföretagens situation samt förslag om regelförenkling. Dessa frågor utreds eller bereds fn.

Det är viktigt att förbättra förutsättningarna för riskkapitalförsörjning för småföretagen. Målsättningen är att successivt bygga upp en effektiv riskkapitalmarknad för småföretag utan statlig inblandning.

Statsmakterna har beslutat att inrätta sex regionala riskkapitalbolag som initialt kommer att disponera 125 milj.kr. vardera. De har till uppgift att genom främst tillskott av ägarkapital höja soliditeten och därmed främja utvecklingen i små och medelstora företag.

Andra statliga eller halvstatliga riskfinansiärer är Norrlandsfonden och de regionala utvecklingsfonderna. Finansieringskapaciteten i utvecklingsfonderna bör inriktas på nyetableringarna som är den kategori som har svårast att erhålla finansiering på marknaden. Näringsdepartementet har nyligen remitterat ett förslag om etableringslån som skall finansieras av utvecklingsfonderna. Förslag om avveckling av de nuvarande formerna för riskkapitaltillförsel har aviserats.

Småföretagsfondens verksamhet kommer att avvecklas och förvaltningen av medlen överlåtas till Företagskapital AB, som ägs gemensamt av staten och affärsbankerna. En strävan är att få med privata ägare i såväl de regionala riskkapitalbolagen som i Företagskapital.

Industrifonden är en statlig stiftelse, vars uppgift är att med finansiella insatser på hög risknivå stödja utveckling av nya produkter, processer och system för industriell produktion. Stöd lämnas främst till små och medelstora företag. Även Närings- coh teknikutvecklingsverket (NUTEK) disponerar vissa resurser för finansiering av utvecklingsprojekt med hög teknisk risk i småföretag. Dessa verksamheter kommer att utredas under våren 1992.

Teknisk forskning och utveckling

Ett viktigt område inom regeringens näringspolitik utgörs av industrirelevant teknisk FoU. Teknisk FoU är av grundläggande betydelse för ökad produktivitet, förnyelse och tillväxt i industrin.

Sverige deltar i EGs ramprogram för industriell teknisk FoU. EG finansierar som regel halva kostnaden för projekten och den andra halvan finansieras nationellt.

Av grundläggande betydelse för att forskningens kvalitet och relevans skall kunna tryggas är att den utvärderas och att vunna erfarenheter tas till vara. NUTEK och Teknikvetenskapliga forskningsrådet (TFR) kommer bl.a. att lämna fördjupade analyser den 10 maj och Statens råd för byggnadsforskning (BFR) den 1 september 1992 i enlighet med givna direktiv. NUTEK kommer bl.a. att redovisa resultatanalyser beträffande satsningar på stöd till samverkan högskola-industri, stöd till högskolor, kollektiv forskning samt demonstrationsinsatser på energiområdet.

En särskild grupp för utvärdering av FoU på energiområdet kommer att komplettera sektorsorganens redovisningar och analyser av energiforskningens roll och inriktning. En delredovisning skall göras den 1 september 1992.

Inför den forskningspolitiska propositionen kommer även utredningar om informationsteknologin, kollektiv forskning och kunskapsförsörjningen inom skogsindustrin att behandlas.

Den största delen av satsningarna på rymdverksamhet görs inom europeiskt samarbete genom deltagande i European Space Agency (ESA). ESAs samarbetsprogram omfattar grundforskning, praktiska tillämpningar och utveckling av rymdtransportsystem. Vid ett ministermöte i Madrid i slutet av år 1992 skall beslut fattas bl.a. om budget och finansiering av verksamheten för de närmaste åren.

Energimarknad

Väsentliga inslag i energipolitiken är att, med beaktande av grundläggande miljökrav, främja utvecklingen av energimarknader som präglas av ökad konkurrens och effektivitet.

Andra viktiga uppgifter inom energiområdet är uppfyllandet av Sveriges åtaganden inom det internationella energisamarbetet, bl.a. oljeberedskap inom IEA, och den harmoniseringsprocess som krävs inför ett medlemsskap i EG.

Energi- och miljöskatternas nivåer och strukturer kommer att behöva ses över av flera skäl. Bl.a. bör en anpassning ske till en utveckling på dessa områden som pågår inom EG. Detta berör även skattenedsättningssystemet för den energiintensiva industrin.

Den mest framträdande arbetsuppgiften inom energiområdet de närmaste åren är avregleringen av elförsörjningssystemet i syfte att skapa en elmarknad med konkurrens. Ett viktigt steg har redan tagits med bolagiseringen av Vattenfall och avskiljandet av storkraftnätet med utlandsförbindelserna. En översyn av bl.a. ellagen blir nödvändig.

En nära anpassning till EGs kommande regler måste ske inom elmarknaden. Inom EG finns i dag stora skillnader mellan ländernas elmarknader. Föreslagna förändringar inom EG har mött motstånd och takten i förändringsarbetet är svår att förutse. Målen ökad öppenhet och konkurrens, är dock klara. Det finns fördelar för Sverige att i dessa avseenden ligga "före" EG i utvecklingen. Det fortsatta utredningsarbetet kommer att sträcka sig in i nästa budgetår.

Teknologisk infrastruktur

Målet bör vara att begränsa den statliga verksamheten till de områden där endast staten kan ta det nödvändiga ansvaret och att anpassa förhållandena och regelsystemen i Sverige till de som råder inom EG.

Med hänsyn till den europeiska utvecklingen inom området provning och certifiering med öppna system och ökad konkurrens mellan kompetenta organ har en särskild utredare utsetts för att överväga en begränsning av statens engagemang inom provnings- och mätteknik samt anslutande verksamheter bl.a. inom Statens provningsanstalt. I prop. 1991/92:69 om privatisering av statligt ägda företag m.m. föreslås bl.a. att riksprovplatserna AB Svensk Anläggningsprovning och SEMKO privatiseras.

Verksamheten vid riksprovplatserna är i princip avgiftsfinansierad, liksom tillsyns-, kontroll- och patentverksamheten.

Avregleringen av byggsektorn skall genomföras. Beträffande ansvarsfrågorna är det viktigt att dra en klarare gräns mellan samhällets och enskildas ansvar för de färdiga byggnadernas egenskaper och att skärpa producenternas ansvar för sådana fel och brister i byggnaderna som kan hänföras till produktionsstadiet. Ansvarsfrågorna har vidare ett nära samband med problemen kring s.k. sjuka hus och inomhusmiljön. Byggnormerna skall endast ange nödvändiga funktioner. Inslagen i detaljreglering i övrigt avvecklas.

Utombudgetära utgifter/åtaganden

Systemen avseende exportfinansiering, varv och industrigarantier som Näringsdepartementet ansvarar för är under avveckling eller utfasning.

Det är inte möjligt att ännu ange vilket värde de statsägda företagen representerar, men ett rimligt antagande är att företagen under Näringsdepartementet exkl. Vattenfall och Domänverket uppgår till ca 28-30 miljarder kr. före försäljningskostnader. Vattenfall har värderats till 50-100 miljarder kr. och Domänverket är mot bakgrund av den nedåtgående trenden på skogspriserna mycket svårt att värdera. För båda företagen kommer utförsäljningen att ta lång tid. Några större intäkter torde inte inflyta förrän under budgetåret 1992/93.

Den internationella integrationens betydelse för departementets verksamhet

Den internationella integrationen har stor betydelse för departementets verksamhet på två sätt. Det första är att näringslivets internationalisering och därmed sammanhängande sammanflätning av olika länders ekonomier starkt påverkar förutsättningarna för FoU-stöd, företagsutveckling, energimarknadernas funktionssätt m.m. Det andra är att den politiska integrationen genom EES-avtal och EG-anslutning påverkar utgifter och regelverk.

Forskning och utveckling

Ett motiv för ett ökat internationellt samarbete är att forskningen i vissa fall är så kostnadskrävande att få länder ensamma kan ta det ekonomiska ansvaret. Genom internationellt samarbete kan vidare en arbetsfördelning uppnås och kvaliteten på forskningen utvecklas.

Internationellt samarbete krävs också för att kunna förutse viktiga framtida teknikområden för svensk industri och inrikta FoU-verksamheten på dessa områden, så att forskningsresultaten kan omsättas i konkurrenskraftiga produkter. Företagen sköter i hög grad själva de internationella kontakter som krävs för deras verksamhet. Ibland kommer dock krav på agerande från statens sida. Exempel är sådana fall av mellanstatligt samarbete där industrin har stort intresse för att medverka (ESA, Eureka, EGs FoU-program).

EES-avtalet ger direkta effekter på departementets verksamhet, budgetmässigt och arbetsmässigt. För FoU-området blir de direkta kostnaderna, i form av avgifter till EG, i storleksordningen 500 milj.kr. årligen när fullt deltagande uppnåtts.

EES-avtalet betyder också nya beslutsstrukturer på Europa-planet, vilka kräver samordning både på departements- och myndighetsnivå. EES-avtalet ger tillträde till EGs ramprogram för forskning och utveckling. De enskilda programmen är i hög grad industriellt inriktade.

Marknads- och konkurrensfrågor

Verksamheten påverkas i stor utsträckning av den västeuropeiska integrationen. En ökad frihandel leder till ett närmande mellan konkurrens- och handelspolitiken. Konkurrensmyndigheterna får vidare uppgifter inom ramen för det internationella konkurrensrättsliga regelsystemet.

Företagsutveckling

För de små och medelstora företagen innebär ett EG-medlemskap att tillträdet till en stor marknad underlättas. Detta kommer att totalt sett ha en positiv effekt på tillväxten och produktiviteten. Ett naturligt led i denna förändring är också att konkurrensen och omvandlingstrycket i Sverige kommer att öka bl.a. genom att europeiska företag börjar bearbeta den svenska marknaden mer intensivt.

Teknologisk infrastruktur

EGs direktiv som utformats enligt den sk nya metoden för harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning avseende varor innehåller endast allmänt hållna krav för vad produkterna skall uppfylla i säkerhetshänseende. Tekniska specifikationer utformas genom europeiska harmonierade standarder utarbetade av de europeiska standardiseringsorganen. För svensk standardiseringsverksamhet innebär detta att europeiska standarder måste prioriteras. Företagen har ett självklart intresse av att medverka för att se till att standarderna utformas så att deras varor och tjänster accepteras på marknaden. Myndigheterna måste också medverka för att bevaka att standarderna utformas i enlighet med kraven på säkerhet med avseende på liv, hälsa, egendom och miljö. Resurser som tidigare avsatts till arbete med föreskrifter bör omprioriteras till standardiseringsarbete.

Övergången från nationella regelverk till europeiska direktiv och standarder kommer att innebära styrning av en större regelmassa. Vinsten är att denna gäller överallt inom den inre marknaden.

Energimarknad

Genom EES-avtalet accepterar EFTA-länderna EGs lagstiftning för handel och konkurrens. Avtalet innehåller ett stort antal direktiv och regleringar. De viktigaste för elförsörjningsområdet är transiteringsdirektivet och innehållet i direktivet om pristransparens.

I ett utkast till direktiv om en gemensam lagstiftning för den interna elmarknaden som behandlades vid ett energirådsmöte i oktober 1991 föreslogs ett regelsystem för att möjliggöra tredje parts tillträde till de elektriska näten (Third Party Access, TPA). Den inre marknaden med TPA skall vara genomförd i december 1996.

Den omstrukturering av den svenska elmarknaden som inletts med bolagiseringen av Vattenfall och inrättandet av Svenska Kraftnät för driften av storkraftnätet ligger väl i linje med utvecklingen i EG.

Arbetet inom EG på att utforma en gemensam skattepolitik berör punktskatter och miljöskatter på bl.a. energi. Samtidigt arbetar man också med att utforma andra medel för att begränsa utsläppen av klimatpåverkande ämnen, främst koldioxid.

Miljoner kronor 1992/93 års prisnivå

	92/93	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97	86/87-90/91
Totala utgifter	**2 235**	**-121**	**-18**	**-18**	**-18**	**-2,0**	**-**
därav:							
Länsstyrelserna	1 700	-4	0	0	0	0	-17,3

Källor: Riksrevisionsverket och Civildepartementet

Utgiftsstyrande faktorer

Flertalet anslag som civildepartementet svarar för på statsbudgetens utgiftssida avser förvaltningskostnader för myndigheterna. Pris- och löneutvecklingen är således en faktor av avgörande betydelse för kostnadsutvecklingen inom departementets område. De avtal som träffas mellan parterna på den statliga arbetsmarknaden har särskild betydelse i sammanhanget.

Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas verksamhet berör de flesta departement. Civildepartementet svarar för att samordna, följa upp och utvärdera verksamheten medan övriga fackdepartement svarar för "beställarfunktionen" när det gäller verksamheten inom länsstyrelserna.

Påverkan av den internationella integrationen

Genom den stora bredden i länsstyrelseverksamheten kan den internationella integrationen förväntas påverka länsstyrelserna på många olika sätt. En informell arbetsgrupp mellan civildepartementet och utrikesdepartementet håller för närvarande på med att kartlägga och undersöka dessa frågor.

Viktigare riksdags- och regeringsbeslut som påverkar länsstyrelseverksamheten under LK-perioden

För närvarande pågår ett trettiotal utredningar som i större eller mindre grad berör verksamhet inom länsstyrelserna. De viktigaste är Regionutredningen (C 1991:09) och Västsverigeutredningen (C 1991:08). Som framgår av årets budgetproposition (bil. 14, s. 9) kommer dessa utredningar att efter sommaren 1992 avlösas av en parlamentarisk beredning för det fortsatta arbetet med såväl den regionala verksamhetens uppbyggnad som landets indelning i län. Resultatet av detta och annat utredningsarbete kan inte nu bedömas i verksamhetsmässiga termer.

Svenska kyrkan och andra trossamfund

Utvecklingen av statsbidragen till de fria trossamfunden bör prövas i samband med en allmän översyn av statsbidragen till folkrörelserna. Anslaget påverkas inte av några automatiskt verkande faktorer.

På det kyrkliga området aktualiseras frågan om relationerna mellan staten och svenska kyrkan genom att ERK-utredningen nyligen avgett sitt slutbetänkande.

Folkrörelser och kooperationen

En översyn av statens bidragsgivning till folkrörelserna skall övervägas efter det att Lotteriutredningen (C 1991:01) lämnat sitt betänkande i september 1992. Detta kommer att handla om en total översyn vad gäller bidrag, avgifter och skatter som gäller föreningslivet.

Stödet till allmänna samlingslokaler skall ses över i syfte att åstadkomma att stödet i framtiden skall vara effektivare.

Stödet till Kvinnoorganisationernas centrala verksamhet kommer att utvärderas.

Konsumentpolitik

En översyn görs på det konsumentpolitiska området. Den kommer att omfatta inriktningen av verksamheten, omfattningen av det statliga åtagandet samt den organisatoriska strukturen.

Ungdomsfrågor

Statens ungdomsråd är föremål för en översyn inom ramen för en utredning (c 1991:06) om statens insatser inom barn- och ungdomsrådet. Förslagen skall presenteras före utgången av april 1992.

En översyn av målen för samhällets stöd till barn- och ungdomsorganisationerna aviserades i årets budgetproposition. Sedan tidigare pågår ett arbete med att utarbeta ett mer målrelaterat system för stödet. En samordning av dessa åtgärder kommer nu att ske.

Sverige får genom ett EES-avtal möjlighet att bli medlem i ungdomsutbytesprogrammet Youth for Europe fr.o.m. den 1 januari 1993. I budgetpropositionen för budgetåret 1992/93 återfinns medel för detta första halvåret (3 mkr).

Miljoner kronor 1992/93 års prisnivå

	92/93	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97	86/87-90/91
Totala utgifter	**2 080**	**-278**	**-1**	**-25**	**-35**	**-4,4**	-
därav:							
Miljövård	1 292	-281	0	0	-30	-6,0	11,2
Strålskydd, kärnsäkerhet m.m.	215	0	-3	0	0	-0,3	-
Fastighetsdata och lantmäteri	499	3	2	-25	-5	-1,3	0,8

Källor: Riksrevisionsverket och Miljö- och naturresursdepartementet

Utgiftsstyrande faktorer

Huvuddelen av utgifterna på denna huvudtitel avser konsumtion, som i sin tur till största delen består av löner. De största övriga utgifterna är investeringar i mark för naturvård, bidrag till länsstyrelser och kommuner för kalkning av försurade sjöar samt bidrag för landskapsvårdande åtgärder. Åtgärder för sanering och återställning av miljöskadade områden hör också hit.

En del av de statliga utgifterna inom miljö- och naturresursdepartementets verksamhetsområde är avgiftsfinansierade och redovisas inte i tabellen ovan.

Analys av verksamheten

Miljöpolitikens mål och inriktning

Riksdagen har våren 1991 lagt fast mål och riktlinjer för miljöpolitiken (prop. 1990/91:90, JoU30, rskr. 338). I regeringsförklaringen anges att alla har rätt att få leva i en god miljö. Den ekonomiska och tekniska utvecklingen skapar goda möjligheter för omställningen till mindre resurskrävande och miljöbelastande produktions-, energi- och transportsystem. Miljöpolitiken måste utgå från vad naturen långsiktigt tål. Försiktighetsprincipen måste därvid tillämpas.

Regeringen har i budgetpropositionen 1992 (prop. 1991/92:100 bil:15) redovisat sin miljöpolitiska strategi. En av regeringens viktigaste uppgifter är att verka för en långsiktig och hållbar utveckling till ett samhälle med frisk luft och rent vatten, levande sjöar, skogar och ett varierat odlingslandskap. Därigenom säkerställs en hälsosam miljö, livskraftiga ekosystem och biologisk mångfald.

Det är nödvändigt att sambanden mellan ekonomi och ekologi görs tydliga. Om naturens gränser överskrids förstörs på sikt livsvillkoren för människor, djur och växter. Genom att sätta pris på miljön blir kostnader som miljöskador orsakar synliga; kostnader som annars kan döljas och upptäckas först långt senare. Endast så kan stora framtida miljöskulder

undvikas. Omvänt ger miljöförbättringar en välfärdsökning, som dock kan vara svår att kvantifiera.

Det är viktigt att den ekonomiska politiken präglas av en totalsyn på människan och miljön. Förvaltning och utveckling av miljö, naturresurser, kunnande, mänsklig arbetskraft och materiella resurser måste ske så att en långsiktig utveckling av välfärden kan åstadkommas.

Erfarenheten visar att det successivt uppdagas skador på miljön som måste rättas till och motverkas för framtiden. Även genom förbättrade mätmetoder och genom "importerade" miljöstörningar uppstår krav på nya kostnadskrävande insatser. Ett nytt samlat miljöövervakningssystem byggs för närvarande upp.

Den fysiska planeringens tre huvuduppgifter är att säkerställa en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenresurser, att främja en långsiktigt förnuftig lokalisering av bebyggelse, anläggningar och infrastruktur samt utveckla en rik och levande stadsmiljö samt att ta hänsyn till naturens kretslopp i samhällsplaneringen.

Effekter av den internationella integrationen

Sverige skall spela en pådrivande roll i det europeiska miljöarbetet. I förhandlingarna med EG skall Sverige utgå från att den högsta tillämpade ambitionsnivån skall gälla på miljöområdet. Denna princip skall vara vägledande även för övriga internationella förhandlingar. Kraven bör ställas så att åtgärder kan vidtas på ett kostnadseffektivt och rättvist sätt.

Sverige skall aktivt medverka till att utveckla miljösamarbetet i Europa och ge stöd för att rena Östersjön. Under de kommande åren fordras stora insatser för att förbättra miljösituationen i Öst- och Centraleuropa. Sådana insatser kan också komma att få stor positiv effekt på svenska miljösystem, exempelvis försurningen.

Detta kommer att ställa ökade krav på såväl departementet som dess myndigheter.

Ett svenskt deltagande i EG:s miljöarbete medför att naturvårdsverket och kemikalieinspektionen ytterligare får prioritera detta arbete. På sikt kan delar av myndigheternas uppgifter eventuellt övertas av EG:s gemensamma organ.

Även inom kärnsäkerhets- och strålskyddsområdet kan ett kommande EG-medlemskap innebära en mera omfattande administration.

Ett medlemskap i Euroatom kommer vidare sannolikt att innebära ökade kostnader för safeguardkontroll av klyvbart material. Andra internationella samverkansbehov har aktualiserats — t.ex. bistånd till f.d. Sovjetländer för att förbättra kärnsäkerhet och strålskydd i dessa länder — som finansieras med särskilda statliga medel.

De allvarligaste miljöhoten är av global och gränsöverskridande natur. Dessa problem kan bemästras endast genom ett konsekvent agerande nationellt och genom internationellt samarbete.

FN-konferensen om miljö och utveckling (UNCED) i Rio de Janeiro 1992 är ett betydelsefullt led i arbetet för konkreta och samstämda

åtgärder för att skapa en hållbar utveckling. Konferensen väntas bl.a. leda till konventioner om skydd av klimatet och bevarande av den biologiska mångfalden. Den väntas också komma att innebära bl.a. krav på att rättvist fördela kostnaderna för nödvändiga miljöinsatser i utvecklingsländerna.

Ett nytt svavelprotokoll planeras undertecknas år 1993. Huvuddelen av utsläppsminskningarna måste vidtas i Central- och Östeuropa. Dessa länder är också de som har sämst förutsättningar att finansiera utsläppsminskande åtgärder. Dessa problem bör behandlas inom ramen för stödet till Central- och Östeuropa.

Sedan hösten 1990 pågår ett arbete med att ta fram ett åtgärdsprogram för att återställa Östersjön i ekologisk balans. Arbetet har initierats av statsministrarna i deltagande länder genom Ronnebydeklarationen. Samtliga länder runt Östersjön deltar samt Norge och Tjeckoslovakien. Fyra utvecklingsbanker och EG deltar också i arbetet. I april 1992 väntas miljöministrarna underteckna en deklaration. Programmet kommer att innehålla ett 100-tal s.k. hot spots som består av de mest förorenande källorna i regionen med en total kostnad på över 100 miljarder kronor. Enligt statsministrarnas beslut skall programmets huvudelement vara påbörjade under år 1993.

Esbo-konventionen med krav på miljökonsekvensbeskrivningar till projekt som kan ge upphov till gränsöverskridande miljöpåverkan kommer att öka kraven på såväl myndigheterna som företagen.

Verksamhetens kostnader och anslagsutveckling

Den internationella utvecklingen och samarbetsmöjligheterna kommer som nämnts att påverka kostnaderna för miljöarbetet.

Ekonomiska styrmedel

Effektiva ekonomiska styrmedel är i många fall samhällsekonomiskt ett mer effektivt sätt än t.ex. regleringar för att uppnå önskvärda miljöeffekter. Sverige bör därför även i internationella fora verka för ökad användning och samordning av ekonomiska styrmedel.

Effektivare miljöarbete

Decentralisering av arbetet inom miljömyndigheterna har inletts och fortsätter. En omfördelning av miljöarbetet mellan å ena sidan miljömyndigheterna, å andra sidan sektorsmyndigheter såsom jordbruksverket, trafikverken m.fl. pågår också. Det innebär emellertid inte att kostnaderna försvinner. Antingen uppstår de hos andra centrala myndigheter, hos regionala eller lokala myndigheter eller måste de klaras av kommunerna på lokal nivå.

Miljölagstiftningen skall samordnas i en miljöbalk samt skärpas till förmån för miljöintressena. Tillsyn och kontroll enligt en blivande miljöbalk kan komma att ställa successivt större anspråk på personella resurser. Å andra sidan beräknas betydande administrativa vinster kunna

uppnås.

De miljömål som riksdagen beslutar skall överföras till sektorsmål och åtgärdsprogram av sektorsmyndigheterna för olika samhällssektorer. De nationella målen bryts ner för olika geografiska områden. Härigenom ökar möjligheterna att prioritera och genomföra de åtgärder som behövs för att förbättra miljön.

Miljökonsekvensbeskrivningar ingår som ett naturligt element i planerings- och beslutssystemet. Alla viktigare beslut skall föregås av en miljökonsekvensbeskrivning. Härigenom minskas risken för kostsamma korrigeringar i efterhand av miljöskäl.

Miljöforskningsutredningen kommer i juni 1992 att redovisa sina förslag till prioritering av insatserna vad gäller forskning inom miljöområdet. Enligt direktiven skall de förslag som redovisas rymmas inom ramen för oförändrade resurser i förhållande till vad som föreslagits i årets budgetproposition.

Statens stöd till Stiftelsen Stockholms internationella miljöinstitut uppgår till 25 milj.kr. per år under perioden 1988/89 - 1992/93.

Det treåriga programmet för avfallsforskning löper t.o.m. nästa budgetår. Frågan om en fortsättning tas upp i den forskningspolitiska propositionen.

Riksdagen har i samband med beslut om den nya livsmedelspolitiken fattat beslut om stöd till landskapsvårdande åtgärder under en treårsperiod som löper ut med budgetåret 1992/93. Statens naturvårdsverk har regeringens uppdrag att bl.a. utvärdera behovet av resurser för det fortsatta arbetet. En särskild omställningskommission har tillkallats med uppgift att göra en samlad utvärdering av livsmedelspolitiken.

För stöd till åtgärder för sanering och återställning av miljöskadade områden har riksdagen beslutat om ett femårigt program som löper ut med budgetåret 1995/96. Programmet ska utvärderas mot slutet av femårsperioden.

Försurningen av mark och vatten är fortfarande ett av våra allvarligaste miljöproblem. Nedfallet av försurande ämnen kommer till nästan 90 % från utlandet. Det innebär att möjligheten för Sverige att vidta direkta åtgärder vid källan är begränsade. Det är därför nödvändigt att fortsätta kalkningsverksamheten. Regeringen har i budgetpropositionen 1992 beslutat om en planeringsram som innebär oförändrade resurser för kalkning under de närmaste två åren.

Frågan om begränsning av bullerstörningarna utreds för närvarande av dels utredningen om åtgärder mot buller i fjäll och skärgårdar, dels utredningen om en samlad aktionsplan mot buller. En prioriterad uppgift för utredningen är att presentera utförliga kostnadsberäkningar.

Reglerna om miljöskadeförsäkring ses för närvarande över av en särskild utredare. I utredarens uppdrag ingår att närmare studera frågan om vem som i praktiken skall finansiera och bekosta en sanering när ett företag i konkurs eller som inte längre bedriver verksamhet har lämnat kvar miljöfarliga kemikalier och andra miljöfarliga rester inom anläggningen.

Strålskydd, kärnsäkerhet m.m.

Fr.o.m. nästa budgetår föreslås en rationalisering inom tillsynen på kärnavfallsområdet. Förslaget innebär att statens kärnbränslenämnd slås samman med statens kärnkraftinspektion.

Lantmäteri, fastighetsdata m.m.

För fastighetsdataverksamheten och lantmäteriet väntas behovet av resurser minska till följd av att fastighetsdatareformen avslutas år 1995.

Miljoner kronor 1992/93 års prisnivå

	92/93	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år
		93/94	94/95	95/96	96/97	92/93-96/97
Totala utgifter	54 278	25 103	13 307	12 435	-708	17,8
därav:						
Riksdagen m.m.	777	0	0	0	0	0
Räntor på statsskulden m.m.	69 000	8 800	5 800	1 600	2 900	6,3
Tillkommandeutgiftsbehov m.m.	-15 499	16 303	7 507	10 835	-3 608	-

Källor: Finansdepartementet och Riksgäldskontoret

I detta avsnitt redovisas verksamhets- och utgiftsområden i statsbudgeten som ej ingår i den departementsvisa redovisningen. Dessa områden är kungliga hov- och slottsstaterna, riksdagen och dess myndigheter, räntor på statsskulden m.m. samt beräknat tillkommande utgitftsbehov m.m.

Det sist nämnda utgiftsområdet uppdelas budgetåret 1992/93 dels i ett nettoberäknat tillkommande utgiftsbehov med -20,0 miljarder kronor, dels en minskning av anslagsbehållningarna med 4,5 miljarder kronor samt oförutsedda utgifter om 1 milj.kr.

Syftet med att beräkna tillkommande utgiftsbehov i förslaget till statsbudget för 1992/93 är att visa en så realistisk budgetbelastning som möjligt. Vid beräkningen har en uppskattning gjorts av sådana utgifts- och inkomstförändringar som inte förs upp på något annat ställe i budgeten.

Utgifterna för räntor på statsskulden beräknas till 69,0 miljarder kronor budgetåret 1992/93 och beräknas öka till 88,1 miljarder kronor 1996/97 i 1992/93 års prisnivå. De ökade ränteutgifterna beror på ökad upplåning som följer av de beräknade budgetunderskotten.

Utdrag ur riksrevisionsverkets reviderade inkomst-beräkningar för budgetåret 1992/93

Prop. 1991/92:150
Bilaga I:1.3

Riksrevisionsverkets reviderade inkomstberäkning för budgetåret 1992/93.

Riksrevisionsverket (RRV) skall enligt sin instruktion varje år till regeringen lämna en reviderad beräkning av statsbudgetens inkomster för det kommande budgetåret, avsedd som underlag för inkomstberäkningen i kompletteringspropositionen. RRV redovisar med denna skrivelse nya beräkningar av inkomsterna för budgetåret 1992/93 på de större inkomsttitlarna samt vissa speciellt konjunkturkänsliga inkomsttitlar. I anslutning till beräkningarna har även utfallet för budgetåret 1991/92 bedömts. Underlag för beräkningarna har inhämtats från berörda myndigheter. För beräkningarna av inkomstskatterna har dessutom uppgifter utnyttjats dels från RRVs taxeringsstatistiska undersökning avseende inkomståret 1989, dels från RRVs aktiebolagsenkät.

I beräkningarna har hänsyn kunnat tas till riksdagsbeslut samt propositioner och andra regeringsbeslut som förelåg den 20 mars 1992.

Här presenteras en sammanfattning av beräkningsresultaten. I den av RRV utgivna publikationen Inkomstberäkningen våren 1992 lämnas kommentarer till förändringar för vissa titlar avseende budgetåret 1992/93, där RRV nu förordar förändringar. För att underlätta jämförelse med prognoserna i den reviderade nationalbudgeten presenteras i bilaga 1 också beräkningsresultaten kalenderårsvis för åren 1991-1993.

RRVs inkomstberäkning från hösten 1991 finns utgiven i en separat publikation och kan tillsammans med den av RRV utgivna Inkomstliggaren användas som ett komplement till den nu presenterade reviderade inkomstberäkningen. Inkomstliggaren innehåller utförliga beskrivningar av vilka inkomster som hänför sig till de olika inkomsttitlarna och vilka bestämmelser som gäller för dessa.

Överdirektör Arne Gadd har beslutat i detta ärende i närvaro av direktör Gert Jönsson, revisionsdirektör Georg Danielsson, avdelningsdirektör Jörgen Hansson, byrådirektör Margareta Nöjd, revisor Peter Håkansson, revisor Jens Swahn och föredragande, avdelningsdirektör Birgitta Aronsson.

Stockholm den 22 april 1992

Arne Gadd

Birgitta Aronsson

1 *Riksdagen 1991/92. 1 saml. Nr 150 Bil. I:1.3*

I. SAMMANFATTNING

Förutsättningar

Riksrevisionsverkets (RRV) förslag till reviderad beräkning av statsbudgetens inkomster för budgetåret 1992/93 och den nu gjorda beräkningen av inkomsterna för budgetåret 1991/92 grundas på den ekonomiska politik som har kommit till uttryck i beslut av statsmakterna eller i förslag som har lagts fram av regeringen i propositioner offentliggjorda före den 20 mars 1992 samt därefter på antagandet om oförändrad ekonomisk politik. Förutom de institutionella förutsättningarna är bedömningen av konjunkturutvecklingen betydelsefull för beräkningen av statsbudgetens inkomster. RRV har därför haft kontakt med Finansdepartementet under det pågående arbetet med den reviderade nationalbudgeten för år 1992 och med Konjunkturinstitutet. På grundval härav har RRV utgått från följande grundläggande antaganden för beräkningarna:

	1991 Enligt RRV	Förändr. *jfr. med* budget-prop.	1992 Enligt RRV	Förändr. *jfr. med* budget-prop.	1993 enligt RRV	Förändr. *jfr. med* budget-prop.
Utbetald lönesumma[1]	3,3	0,5	2,2	−2,7	1,4	−1,2
Konsumentprisindex årsmedeltal[1]	9,4	−0,1	2,4	−0,8	3,4	−0,1
Privat konsumtion, löpande priser[1]	11,5	0,9	3,8	−0,5	3,3	−1,1
Privat konsumtion, fasta priser[1]	1,2	0,9	0,7	0,2	−0,5	−1,0
Bostadslåneränta	13,9	0,0	11,35	0,0	9,9	−0,2
Basbelopp, kr.	32 200	0	33 700	0	34 400	−400

[1] Procentuell förändring från föregående år

I föreliggande beräkningar har hänsyn tagits till följande propositioner, regeringsbeslut och skrivelser:

Ett nytt avgiftssystem vid försenade skatteinbetalningar m.m. (1991/92:93)

Vissa socialförsäkringsfrågor (1991/92:106)

F-skattebevis, m.m. (1991/92:112)

Lagen om dryckesskatt (1991/92:116)

Avskaffande av delpensionsförsäkringen m.m. (1991/92:149)

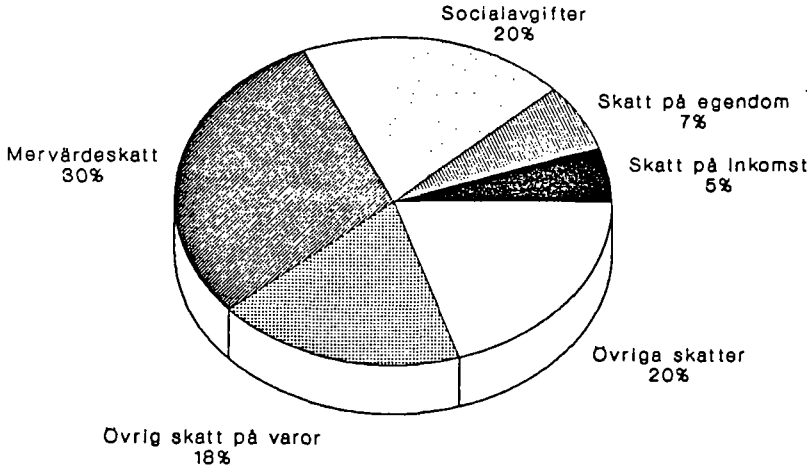
Regeringsbeslut 1991:1219 (K91/423/2)

Vidare grundas beräkningarna nu på aktuellare uppgifter för inkomstskatterna. RRV har även genomfört en enkät bland svenska aktiebolag under februari månad för att förbättra underlaget för beräkningen av juridiska personers inkomstskatt.

Statsbudgetens totala inkomster budgetåret 1992/93

Enligt de nu reviderade beräkningarna uppgår statsbudgetens inkomster till 397,9 miljarder kr. Det är 20,8 miljarder kr. mindre än vad som beräknades i budgetpropositionen. De största förändringarna på inkomsttitlar kommenteras under avsnittet utveckling av inkomsterna.

STATSBUDGETENS INKOMSTER
Budgetåret 1992/93



Totalt 398 miljarder kr

Bruttoredovisning av statsbudgetens inkomster

På de flesta inkomsttitlar på statsbudgeten redovisas endast inkomster. På ett mindre antal titlar redovisas även utgifter. För dessa titlar sker en nettoredovisning, dvs. saldot av inkomster och utgifter tas upp på statsbudgetens inkomstsida. I tabell 1 finns en sammanställning av bruttobeloppen budgetåren 1991/92 och 1992/93. I RRVs prognosarbete ingår att för dessa titlar bedöma utvecklingen av bruttobeloppen för såväl inkomster som utgifter.

Tabell 1. Bruttoredovisning av statsbudgetens inkomster budgetåren 1991/92–1992/93 (milj.kr.)

Inkomst-huvudgrupp		Inkomster (brutto)		Utgifter (brutto)		Inkomster på statsbudgeten (netto)	
		1991/92	1992/93	1991/92	1992/93	1991/92	1992/93
1000	Skatter	947 102	915 765	591 485	577 486	355 617	338 279
varav	1100* Skatt på inkomst	351 855	366 527	301 514	345 215	50 341	21 312
	1200* Lagstadgade socialavgifter	248 496	245 337	174 915	116 271	73 581	79 066
	1400 Skatt på varor och tjänster	313 877	307 559	115 056	116 000	198 821	191 559
2000	Inkomst av statens verksamhet	50 886	46 116	0	0	50 886	46 116
3000	Inkomster av försåld egendom	552	4 033	0	0	552	4 033
4000	Återbetalning av lån	9 822	8 795	0	0	9 822	8 795
5000	Kalkylmässiga inkomster	23 200	23 323	23 564	22 637	– 364	686
varav	5200* Statliga pensionsavgifter, netto	20 889	22 407	23 564	22 637	– 2 675	– 230
	Summa	**1 031 561**	**998 032**	**615 049**	**600 123**	**416 512**	**397 909**

* Omföringar mellan statsbudgetens inkomsttitlar är exkluderade.

Den största differensen mellan brutto- och nettoredovisningen finns på inkomsttypen 1000 Skatter. Inkomsterna på huvudgruppen 1100 består till största delen av preliminärskatter (statlig och kommunal inkomstskatt m.m.). Utgifterna utgörs bl.a. av utbetalningar av kommunalskattemedel och överskjutande skatt. För huvudgrupp 1100 beräknas bruttoinkomsterna öka med 4,2 % mellan budgetåren 1991/92 och 1992/93. Bruttoutgifterna beräknas öka med 14,5 % för budgetåret 1992/93.

Inkomsterna inom huvudgruppen 1200 består i huvudsak av arbetsgivaravgifter. I bruttoredovisningen ingår såväl ATP-avgifter som övriga arbetsgivaravgifter som överförs till fonder eller konton utanför statsbudgeten. Utgifterna utgörs av utbetalningar till ATP-systemet och olika fonderingar inom den statliga sektorn. Vidare utbetalas sjukförsäkringsavgiftens andel av sjukförsäkringens kostnader. Bruttoinkomsterna för huvudgruppen 1200 beräknas minska med 1,4 % mellan budgetåren 1991/92 och 1992/93. Utgifterna beräknas minska med 4,9 %.

Bruttoinkomsterna på huvudgruppen 1400 beräknas till 313,9 miljarder kr. för budgetåret 1991/92 och bruttoutgifterna till 115,1 miljarder kr. för samma år. Bruttoutgifterna utgör återbetalningar av mervärdeskatt. För budgetåret 1992/93 beräknas bruttoinkomsterna minska med 2 % och bruttoutgifterna öka med 0,8 % jämfört med budgetåret 1991/92.

Utveckling av inkomsterna

Statsbudgetens inkomster för budgetåret 1991/92 beräknas till 416,5 miljarder kr. vilket är 17 miljarder kr. mindre än vad som beräknades i budgetpropositionen. För budgetåret 1992/93 minskar inkomsterna med 20,8 miljarder kr. i förhållande till budgetpropositionen och beräknas därmed uppgå till totalt 397.9 miljarder kr.

I efterföljande tablå redovisas de inkomsttitlar som har de största förändringarna för budgetåren 1991/92 och 1992/93 mellan beräkningarna till budgetpropositionen och RRVs nuvarande beräkning (milj.kr.). Orsakerna till dessa förändringar beskrivs i det följande.

	1991/92 Enligt RRV	Förändr. jfr. med budget-prop.	1992/93 Enligt RRV	Förändr. jfr. med budget-prop.
Totala inkomster	**416 512**	**−16 991**	**397 909**	**−20 767**
Fysiska personer	21 860	3 897	−11 441	− 6 726
Juridiska personer	24 089	− 1 876	24 448	− 728
Socialavgifter	73 581	− 6 975	79 066	− 7 358
Skatt på egendom	21 858	− 1 222	26 000	− 2 828
Mervärdeskatt	127 700	− 8 500	118 500	−12 700
Bensinskatt	18 000	400	18 100	400
Skatt på spritdrycker	6 200	0	6 600	500
Skatt på vin	3 100	0	3 500	340
Skatt på malt- och läskedrycker	2 769	84	2 855	180
Energiskatt	16 400	−250	17 500	1 000
Televerkets inlevererade överskott	7 200	−213	1 119	0
Domänverkets inlevererade överskott	137	− 1 432	1 450	1 450
Riksbankens inlevererade överskott	7 700	200	8 900	400
Statliga pensionsavgifter, netto	− 2 675	− 1 057	−230	−535
Övriga inkomster	88 593	−47	101 542	5 838

Fysiska personers inkomstskatt

Inkomstskatterna för fysiska personer beräknas för budgetåret 1991/92 till 21,9 miljarder kr., vilket är en ökning med 3,9 milj.kr. jämfört med budgetpropositionen.

För budgetåret 1992/93 beräknas fysiska personers inkomstskattetiteln – 11,4 miljarder kr., vilket är en minskning med 6,7 miljarder kr. jämfört med budgetpropositionen.

I tablån nedan redovisas en analys av orsakerna till förändringarna för budgetåren 1991/92 och 1992/93 (milj.kr.).

	1991/92	1992/93
Konjunktur	−1 259	−5 703
Utfallskorrigering	5 278	
Basjusteringar	70	−2 065
Regler		1 600
Övrigt	− 192	− 558
Summa	3 897	−6 726

Med konjunktur menas den förändring i antaganden om den ekonomiska utvecklingen som RRV bygger sina beräkningar på. Förändringar av lönesumman är här av central betydelse. Lönesumman för 1991 har justerats ned med 0,5 procentenheter jämfört med budgetpropositionen. För inkomståren 1992 och 1993 har lönesumman justerats ned med 2,7 resp. 2,2 procentenheter.

Utöver dessa förändringar har RRV haft tillgång till nya antaganden vad gäller pensionsutbetalningar, ränteinkomster, ränteavdrag, beskattade förmåner m.m.

Av tablån framgår att konjunkturförändringen står för den största delen av den totala förändringen 1992/93.

Utfallskorrigeringar består av korrigeringar med hänsyn till det månatliga utfallet i riksredovisningen. Redovisningen visar på stora egna preliminärskatteinbetalningar i januari och februari 1992. En del av detta har bedömts minska fyllnadsinbetalningarna i april 1992.

Basjusteringar består till största delen av justeringar av befolkningskomponenten vad gäller kommunalskatteutbetalningar och en förändring av viktningen av de olika preliminärskattekomponenterna. Här ingår även en neddragning av de basbreddningar som skattereformen gav upphov till.

Regler avser prop. 1991/92:112 som beräknas öka inkomsterna 1992/93 med 1 600 milj.kr.

Juridiska personers inkomstskatt

Juridiska personers inkomstskatter beräknas för budgetåret 1991/92 till 24,1 miljard kr. Det är en minskning med cirka 1,9 miljarder kr. jämfört med budgetpropositionen.

För budgetåret 1992/93 beräknas inkomsterna till 24,4 miljarder kr., vilket är en minskning med 728 milj.kr. jämfört med budgetpropositionen.

Den beräknade förändringen budgetåret 1991/92 jämfört med budgetpropositionen är främst en effekt av att den beskattningsbara inkomsten för inkomståren 1991 och 1992 har justerats ned. Förändringen budgetåret 1992/93 jämfört med budgetpropositionen beror även denna till största del på en nedjustering av den beskattningsbara inkomsten.

Lagstadgade socialavgifter

Inkomsterna av lagstadgade socialavgifter, netto beräknas uppgå till 73,6 miljarder kr. under budgetåret 1991/92 och till 79,1 miljarder kr. under budgetåret 1992/93. I förhållande till budgetpropositionen innebär detta en minskning med 7 miljarder kr. för budgetåret 1991/92 och med 7,4 miljarder kr. för budgetåret 1992/93. Minskningen beror dels på lägre antaganden om lönesummans utveckling, dels på högre utgifter för den allmänna försäkringen under inkomsttiteln Sjukförsäkringsavgift, netto. Det senare beror främst på att medelersättningen per dag nu beräknas bli högre än vad som tidigare antagits.

Skatt på egendom

Inkomster av skatt på egendom beräknas till totalt 21,9 miljarder kr. för budgetåret 1991/92 och till 26,0 miljarder kr. för budgetåret 1992/93. Det är en minskning med 1,2 resp. 2,8 miljarder kr. jämfört med budgetpropositionen.

Mervärdeskatt

Den beloppsmässigt största inkomsttiteln under Skatt på varor och tjänster är Mervärdeskatt. Inkomsterna av mervärdeskatt har räknats ned med 8,5 miljarder kr. för budgetåret 1991/92. För budgetåret 1992/93 har inkomsterna av mervärdeskatt räknats ned med 12,7 miljarder kr. jämfört med budgetpropositionen. Nedjusteringar har gjorts bl.a. till följd av utfall för 1991 och ändrade antaganden för den privata konsumtionen och maskin- och byggnadsinvesteringar. Hänsyn har även tagits till att antalet konkurser ökar.

Bensinskatten har justerats upp till följd av ökad förbrukning.

Skatt på sprit, vin och maltdrycker har justerats upp för budgetåret 1992/93 med ca. 1 miljard kr. till följd av den föreslagna förändringen av dryckesskatter.

Energiskatt

På grund av den varma vintern beräknas inkomsterna på titeln Energiskatt minska för innevarande budgetår med 0,3 miljarder kr. till 16,4 miljarder kr. jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen. För budgetåret 1992/93 beräknas inkomsterna på energiskatt öka med 1 miljard kr. till 17,5 miljarder kr. Ökningen beror bl.a. på att avdragen för industrier med metallurgiska processer har räknats ned jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Televerkets inlevererade överskott

Televerkets inlevererade överskott beräknas för budgetåret 1991/92 till 7 200 milj.kr. Detta är 213 milj.kr. mindre än i bugetpropositionen. För budgetåret 1992/93 beräknas inkomsterna till 1 119 milj.kr. vilket är oförändrat i förhållande till budgetpropositionen. Enligt rskr. 1990/91:318 (prop.

1990/91:37) samt regeringsbeslut 1991-12-19 har beslut fattats om en förändrad associationsform samt ekonomiska bestämmelser för Televerket fr.o.m. den 1 juli 1992.

Statens vattenfallsverk blev enligt rskr. 1990/91:358 aktiebolag den 1 januari 1992. Detta innebär att någon inleverans av överskott, skattemotsvarighet, ränta på statslånet samt amortering inte kommer att ske fr.o.m. budgetåret 1992/93. Statens vattenfallsverk kommer efter aktiebolagsbildningen att inleverera aktieutdelning på inkomsttitel 2411 Inkomster av statens aktier samt skatt på inkomsttitel 1121 Juridiska personers inkomstskatt. Statslånet förvaltas efter den 1 januari 1992 av Riksgäldskontoret.

Riksbankens inlevererade överskott

Riksbankens inlevererade överskott beräknas till 7 700 milj.kr. för budgetåret 1991/92 och till 8 900 milj.kr. för budgetåret 1992/93. Detta är en ökning i förhållande till budgetpropositionen med 200 milj.kr. för budgetåret 1991/92 och med 400 milj.kr. för budgetåret 1992/93. Orsaken till ökningarna är att Riksbankens resultat för 1991 fastställts till 13 410 milj.kr. Detta är högre än vad som tidigare antagits.

Statliga pensionsavgifter, netto

Nettot på titeln Statliga pensionsavgifter beräknas bli ett underskott på 2 675 milj.kr. för budgetåret 1991/92. Det är en ökning av underskottet med 1 057 milj.kr. i förhållande till beräkningen i budgetpropositionen. Det är slutregleringen av avgifterna avseende kalenderåret 1991 som beräknas bli större än vad som tidigare beräknats.

I tabell 2 nedan redovisas RRVs förnyade beräkning jämfört med budgetpropositionen på samtliga inkomsttitlar.

Tabell 2. Jämförelse mellan inkomster enligt budgetpropositionen och RRVs beräkning för budgetåren 1991/92 och 1992/93 (tusental kronor)

Inkomsttitel	1991/92			1992/93		
	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)
1000 Skatter:	**370 301 307**	**355 616 807**	**–14 684 500**	**366 312 146**	**338 279 146**	**–28 033 000**
1100 Skatt på inkomst:	**48 189 800**	**50 340 800**	**2 151 000**	**29 381 000**	**21 312 000**	**–8 069 000**
1110 Fysiska personers inkomstskatt:	*17 963 000*	*21 860 000*	*3 897 000*	*–4 715 000*	*–11 441 000*	*–6 726 000*
1111 Fysiska personers inkomstskatt	17 963 000	21 860 000	3 897 000	–4 715 000	–11 441 000	–6 726 000
1120 Juridiska personers inkomstskatt:	*27 305 000*	*25 629 000*	*–1 676 000*	*29 626 000*	*29 048 000*	*–578 000*
1121 Juridiska personers inkomstskatt	25 965 000	24 089 000	–1 876 000	25 176 000	24 448 000	–728 000
1122 Avskattning av företagens reserver	0	0	0	3 500 000	3 500 000	0
1123 Särskild skatt på tjänstegrupplivförsäkringar	1 340 000	1 540 000	200 000	950 000	1 100 000	150 000
1130 Ofördelbara inkomstskatter:	*405 000*	*405 000*	*0*	*1 100 000*	*405 000*	*–695 000*
1131 Ofördelbara inkomstskatter	405 000	405 000	0	1 100 000	405 000	–695 000
1140 Övriga inkomstskatter:	*2 516 800*	*2 446 800*	*–70 000*	*3 370 000*	*3 300 000*	*–70 000*
1141 Kupongskatt	425 000	355 000	–70 000	435 000	365 000	–70 000
1142 Utskiftningsskatt och ersättningsskatt	1 800	1 800	0	0	0	0
1143 Bevillningsavgift	5 000	5 000	0	5 000	5 000	0
1144 Lotteriskatt	2 085 000	2 085 000	0	2 930 000	2 930 000	0
1200 Lagstadgade socialavgifter:	**80 556 000**	**73 581 000**	**–6 975 000**	**86 424 000**	**79 066 000**	**–7 358 000**
1211 Folkpensionsavgift	49 313 000	48 186 000	–1 127 000	53 279 000	51 618 000	–1 661 000
1221 Sjukförsäkringsavgift, netto	9 864 000	4 327 000	–5 537 000	3 283 000	–1 525 000	–4 808 000
1231 Barnomsorgsavgift	14 558 000	14 225 000	–333 000	15 108 000	14 469 000	–639 000
1241 Utbildningsavgift	1 729 000	1 689 000	–40 000	2 170 000	1 950 000	–220 000
1251 Övriga socialavgifter, netto	581 000	670 000	89 000	3 835 000	3 835 000	0
1271 Inkomster av arbetsgivaravgifter till arbetarskyddsverkets och arbetsmiljöinsitutets verksamhet	221 000	216 000	–5 000	550 000	528 000	–22 000
1281 Allmän löneavgift	1 707 000	1 685 000	–22 000	231 000	201 000	–30 000
1291 Särskild löneskatt	2 583 000	2 583 000	0	7 968 000	7 990 000	22 000
1300 Skatt på egendom:	**23 080 007**	**21 858 007**	**–1 222 000**	**28 827 546**	**25 999 546**	**–2 828 000**
1310 Skatt på fast egendom:	*8 952 007*	*8 952 007*	*0*	*16 046 546*	*16 046 546*	*0*
1311 Skogsvårdsavgifter	429 000	429 000	0	429 000	429 000	0
1312 Fastighetsskatt	8 523 007	8 523 007	0	15 617 546	15 617 546	0
1320 Förmögenhetsskatt:	*2 138 000*	*2 156 000*	*18 000*	*2 151 000*	*2 153 000*	*2 000*
1321 Fysiska personers förmögenhetsskatt	2 076 000	2 076 000	0	2 086 000	2 068 000	–18 000
1322 Juridiska personers förmögenhetsskatt	62 000	80 000	18 000	65 000	85 000	20 000
1330 Arvsskatt och gåvoskatt:	*1 780 000*	*1 500 000*	*–280 000*	*1 530 000*	*1 500 000*	*–30 000*
1331 Arvsskatt	1 430 000	1 200 000	–230 000	1 180 000	1 200 000	20 000
1332 Gåvoskatt	350 000	300 000	–50 000	350 000	300 000	–50 000

Inkomsttitel	1991/92			1992/93		
	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)
1340 Övrig skatt på egendom:	*10 210 000*	*9 250 000*	*–960 000*	*9 100 000*	*6 300 000*	*–2 800 000*
1341 Stämpelskatt	7 800 000	6 840 000	–960 000	9 100 000	6 300 000	–2 800 000
1342 Skatt på värdepapper	2 410 000	2 410 000	0	0	0	0
1400 Skatt på varor och tjänster:	**207 459 500**	**198 821 000**	**–8 638 500**	**201 967 600**	**191 558 600**	**–10 409 000**
1410 Allmänna försäljningsskatter:	*136 200 000*	*127 700 000*	*–8 500 000*	*131 200 000*	*118 500 000*	*–12 700 000*
1411 Mervärdeskatt	136 200 000	127 700 000	–8 500 000	131 200 000	118 500 000	–12 700 000
1420,1430 Skatt på specifika varor:	*56 350 500*	*56 473 500*	*123 000*	*55 999 600*	*58 432 600*	*2 433 000*
1421 Bensinskatt	17 600 000	18 000 000	400 000	17 700 000	18 100 000	400 000
1422 Särskilda varuskatter	1 116 000	1 116 000	0	665 000	665 000	0
1423 Försäljningsskatt på motorfordon	1 540 000	1 580 000	40 000	1 660 000	1 670 000	10 000
1424 Tobaksskatt	5 928 000	5 862 000	–66 000	6 177 000	6 177 000	0
1425 Skatt på spritdrycker	6 200 000	6 200 000	0	6 100 000	6 600 000	500 000
1426 Skatt på vin	3 100 000	3 100 000	0	3 160 000	3 500 000	340 000
1427 Skatt på malt- och läskedrycker	2 685 000	2 769 000	84 000	2 675 000	2 855 000	180 000
1428 Energiskatt	16 650 000	16 400 000	–250 000	16 500 000	17 500 000	1 000 000
1429 Särskild avgift på svavelhaltigt bränsle	500	500	0	500	500	0
1431 Särskild skatt på elektrisk kraft från kärnkraftverk	145 000	140 000	–5 000	141 000	141 000	0
1432 Kassettskatt	180 000	181 000	1 000	106 000	108 000	2 000
1433 Skatt på videobandspelare	155 000	169 000	14 000	82 100	83 100	1 000
1434 Skatt pa viss elektrisk kraft	965 000	870 000	–95 000	946 000	946 000	0
1435 Särskild skatt mot försurning	86 000	86 000	0	87 000	87 000	0
1440 Överskott vid försäljning av varor med statsmonopol:	*350 000*	*350 000*	*0*	*350 000*	*350 000*	*0*
1441 AB Vin- & Spritcentralens inlevererade överskott	150 000	150 000	0	150 000	150 000	0
1442 Systembolaget AB:s inlevererade överskott	200 000	200 000	0	200 000	200 000	0
1450 Skatt på tjänster:	*1 812 000*	*1 810 500*	*–1 500*	*1 488 000*	*1 495 000*	*7 000*
1451 Reseskatt	365 000	365 000	0	370 000	370 000	0
1452 Skatt på annonser och reklam	992 000	992 000	0	1 018 000	1 015 000	–3 000
1453 Totalisatorskatt	360 000	351 000	–9 000	0	0	0
1454 Skatt på spel	95 000	102 500	7 500	100 000	110 000	10 000
1460 Skatt på vägtrafik:	*7 300 000*	*7 155 000*	*–145 000*	*7 335 000*	*7 285 000*	*–50 000*
1461 Fordonsskatt	4 100 000	3 995 000	–105 000	4 100 000	4 050 000	–50 000
1462 Kilometerskatt	3 200 000	3 160 000	–40 000	3 235 000	3 235 000	0
1470 Skatt på import:	*5 154 000*	*4 802 000*	*–352 000*	*5 282 000*	*4 941 000*	*–341 000*
1471 Tullmedel	5 154 000	4 802 000	–352 000	5 282 000	4 941 000	–341 000
1480 Övriga skatter på varor och tjänster:	*293 000*	*530 000*	*237 000*	*313 000*	*555 000*	*242 000*
1481 Övriga skatter på varor och tjänster	293 000	530 000	237 000	313 000	555 000	242 000

Inkomsttitel	1991/92			1992/93		
	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)
1500 Avräkningsskatt	**11 016 000**	**11 016 000**	**0**	**19 712 000**	**20 343 000**	**631 000**
1511 Avräkningsskatt	11 016 000	11 016 000	0	19 712 000	20 343 000	631 000
2000 Inkomster av statens verksamhet:	**53 181 354**	**50 885 888**	**–2 295 466**	**42 306 399**	**46 116 232**	**3 809 833**
2100 Rörelseöverskott:	**21 919 024**	**20 481 942**	**–1 437 082**	**12 194 965**	**14 267 015**	**2 072 050**
2110 Affärsverkens inlevererade överskott:	*11 788 288*	*10 140 659*	*–1 647 629*	*1 400 308*	*3 050 315*	*1 650 007*
2111 Postverkets inlevererade överskott	61 388	61 395	7	50 128	50 130	2
2112 Televerkets inlevererade överskott	7 413 000	7 200 000	–213 000	1 119 000	1 119 000	0
2113 Statens järnvägars inlevererade överskott	0	0	0	0	0	0
2114 Luftfartsverkets inlevererade överskott	565 390	562 690	–2 700	180 260	180 260	0
2116 Statens vattenfallsverks inlevererade utdelning	1 690 000	1 645 000	–45 000	0	200 000	200 000
2117 Domänverkets inlevererade överskott	1 569 000	137 064	–1 431 936	0	1 450 000	1 450 000
2118 Sjöfartsverkets inlevererade överskott	49 510	49 510	0	50 920	50 925	5
2119 Statens vattenfallsverks inleverans av motsvarighet till statlig skatt	440 000	485 000	45 000	0	0	0
2120 Övriga myndigheters inlevererade överskott:	*553 331*	*633 431*	*80 100*	*330 000*	*341 000*	*11 000*
2123 Inlevererat överskott av uthyrning av ADB-utrustning	190 431	190 431	0	212 000	212 000	0
2124 Inlevererat överskott av riksgäldskontorets garantiverksamhet	362 900	443 000	80 100	118 000	129 000	11 000
2130 Riksbankens inlevererade överskott:	*7 500 000*	*7 700 000*	*200 000*	*8 500 000*	*8 900 000*	*400 000*
2131 Riksbankens inlevererade överskott	7 500 000	7 700 000	200 000	8 500 000	8 900 000	400 000
2150 Överskott från spel verksamhet:	*2 077 405*	*2 007 852*	*–69 553*	*1 964 657*	*1 975 700*	*11 043*
2151 Tipsmedel	1 105 270	1 054 869	–50 401	969 000	985 700	16 700
2152 Lotterimedel	972 135	952 983	–19 152	995 657	990 000	–5 657
2200 Överskott av statens fastighets-förvaltning:	**620 000**	**620 301**	**301**	**1 852 000**	**2 627 000**	**775 000**
2210 Överskott av fastighets-förvaltning:	*620 000*	*620 301*	*301*	*1 852 000*	*2 627 000*	*775 000*
2214 Överskott av byggnadsstyrelsens verksamhet	620 000	620 301	301	1 852 000	2 627 000	775 000

Inkomsttitel	1991/92			1992/93		
	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)
2300 Ränteinkomster:	**13 722 079**	**13 252 087**	**–469 992**	**6 845 941**	**7 869 421**	**1 023 480**
2310,2320 Räntor på näringslån:	*3 042 525*	*2 854 500*	*–188 025*	*266 695*	*266 695*	*0*
2311 Räntor på lokaliseringslån	121 000	121 000	0	116 100	116 100	0
2313 Ränteinkomster på statens avdikningslån	1	1	0	0	0	0
2314 Ränteinkomster på lån till fiskerinäringen	10 585	10 585	0	9 306	9 306	0
2316 Ränteinkomster på vattenkraftslån	103	103	0	93	93	0
2318 Ränteinkomster på statens lån till den mindre skeppsfarten	1 978	1 978	0	1 125	1 125	0
2321 Ränteinkomster på skogsvägslån	20	20	0	20	20	0
2322 Räntor på övriga näringslån, Kammarkollegiet	95 749	95 749	0	88 991	88 991	0
2323 Räntor på övriga näringslån, Statens Jordbruksverk	1 000	1 000	0	1 000	1 000	0
2324 Räntor på televerkets statslån	400 686	400 697	11	0	0	0
2325 Räntor på postverkets statslån	73 976	73 981	5	50 060	50 060	0
2326 Räntor på affärverkets FFV:s statslån	11 362	0	–11 362	0	0	0
2327 Räntor på statens vattenfallsverks statslån	2 326 065	2 149 386	–176 679	0	0	0
2330 Räntor på bostadslån:	*6 902 230*	*6 502 230*	*–400 000*	*5 202 100*	*5 302 100*	*100 000*
2332 Ränteinkomster på lån för bostadsbyggande	6 900 000	6 500 000	–400 000	5 200 000	5 300 000	100 000
2333 Ränteinkomster på lån för bostads-försörjning för mindre bemedlade barnrika familjer	130	130	0	100	100	0
2334 Räntor på övriga bostadslån, Boverket	2 100	2 100	0	2 000	2 000	0
2340 Räntor på studielån:	*19 140*	*19 140*	*0*	*18 640*	*18 640*	*0*
2341 Ränteinkomster på statens lån för universitetsstudier och garantilån för studerande	140	140	0	140	140	0
2342 Ränteinkomster på allmänna studielån	19 000	19 000	0	18 500	18 500	0
2350 Räntor på energisparlån:	*300 000*	*400 000*	*100 000*	*250 000*	*250 000*	*0*
2351 Räntor på energisparlån	300 000	400 000	100 000	250 000	250 000	0
2360 Räntor på medel avsatta till pensioner:	7 000	7 000	0	7 000	7 000	0
2361 Räntor på medel avsatta till folkpensionering	7 000	7 000	0	7 000	7 000	0

Inkomsttitel	1991/92			1992/93		
	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)
2370 Räntor på beredskapslagring:	*573 270*	*572 379*	*–891*	*585 786*	*585 786*	*0*
2371 Räntor på beredskapslagring och förrådsanläggningar	573 270	572 379	–891	585 786	585 786	0
2380,2390 Övriga ränteinkomster:	*2 877 914*	*2 896 838*	*18 924*	*515 720*	*1 439 200*	*923 480*
2383 Ränteinkomster på statens bosättningslån	50	50	0	0	0	0
2384 Ränteinkomster på lån för kommunala markförvärv	24	24	0	0	0	0
2385 Ränteinkomster på lån för studentkarslokaler	90	70	–20	80	60	–20
2386 Ränteinkomster på lån för allmänna samlingslokaler	10 500	14 000	3 500	9 500	13 000	3 500
2389 Ränteinkomster på lan för inventarier i vissa specialbostäder	50	50	0	40	40	0
2391 Ränteinkomster på markförvärv för jordbrukets rationalisering	1 200	1 200	0	1 100	1 100	0
2392 Räntor på intressemedel	11 000	11 000	0	10 000	10 000	0
2394 Övriga ränteinkomster	90 000	90 000	0	70 000	70 000	0
2395 Räntor på särskilda räkningar i riksbanken	1 260 000	1 140 444	–119 556	425 000	400 000	–25 000
2396 Ränteinkomster på det av byggnadsstyrelsen förvaltade kapitalet	1 505 000	1 640 000	135 000	0	945 000	945 000
2400 Aktieutdelning:	**1 076 000**	**1 076 000**	**0**	**2 676 000**	**2 706 000**	**30 000**
2410 Inkomster av statens aktier:	*1 076 000*	*1 076 000*	*0*	*2 676 000*	*2 706 000*	*30 000*
2411 Inkomster av statens aktier	1 076 000	1 076 000	0	2 676 000	2 706 000	30 000
2500 Offentligrättsliga avgifter:	**13 464 941**	**13 137 379**	**–327 562**	**15 255 636**	**15 215 165**	**–40 471**
2511 Expeditionsavgifter	850 455	615 455	–235 000	858 105	638 105	–220 000
2522 Avgifter för granskning av filmer och videogram	6 200	6 500	300	6 000	6 500	500
2527 Avgifter för statskontroll av krigsmaterieltillverkningen	1	1	0	1	1	0
2528 Avgifter vid bergsstaten	3 183	3 183	0	3 136	3 136	0
2529 Avgifter vid patent- och registreringsväsendet	8 814	8 814	0	7 555	9 296	1 741
2531 Avgifter för registrering i förenings m.fl. register	35 043	35 043	0	35 043	35 043	0
2532 Utsökningsavgifter	0	0	0	0	0	0
2534 Vissa avgifter för registrering av körkort och motorfordon	187 238	181 238	–6 000	196 816	187 744	–9 072
2535 Avgifter för statliga garantier	155 624	155 574	–50	147 639	147 239	–400
2536 Lotteriavgifter	1 229	1 229	0	1 260	1 260	0
2537 Miljöskyddsavgift	97 200	97 200	0	100 200	100 200	0

Inkomsttitel	1991/92			1992/93		
	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)
2538 Miljöavgift pa bekämpningsmedel och handelsgödsel	271 680	181 640	–90 040	181 877	181 800	–77
2539 Täktavgift	25 000	26 000	1 000	25 000	26 243	1 243
2541 Avgifter vid tullverket	72 222	72 000	–222	75 616	74 000	–1 616
2542 Patientavgifter vid tandläkarutbildningen	3 500	3 500	0	3 500	3 500	0
2543 Skatteutjämningsavgift	11 738 000	11 740 000	2 000	13 488 000	13 510 000	22 000
2545 Närradioavgifter	4 050	4 500	450	4 250	4 460	210
2547 Avgifter för statens telenämnds verksamhet	5 502	5 502	0	5 638	5 638	0
2548 Avgifter för finansinspektionens verksamhet	0	0	0	107 000	107 000	0
2549 Avgifter för provning vid riksprovplatser	0	0	0	9 000	9 000	0
2550 Avgifter från kärnkraftverken	0	0	0	0	165 000	165 000
2600 Försäljningsinkomster:	**1 188 948**	**1 088 948**	**–100 000**	**1 257 797**	**1187623**	**–70 174**
2611 Inkomster vid kriminalvården	214 000	214 000	0	225 000	225000	0
2624 Inkomster av uppbörd av felparkeringsavgifter	94 948	94 948	0	97 797	97 797	0
2625 Utförsäljning av beredskapslager	160 000	160 000	0	160 000	164 826	4 826
2626 Inkomster vid banverket	720000	620 000	–100 000	775000	700 000	–75 000
2700 Böter m.m.:	**750 362**	**742 231**	**–8 131**	**789 060**	**822 573**	**33 513**
2711 Restavgifter	419 944	411 932	–8 012	438 819	472 019	33 200
2712 Bötesmedel	330 352	330 200	–152	350 173	350 450	277
2713 Vattenföroreningsavgift	66	99	33	68	104	36
2800 Övriga inkomster av statens verksamhet:	**440 000**	**487 000**	**47 000**	**1 435 000**	**1 421 435**	**–13 565**
2811 Övriga inkomster av statens verksamhet	440 000	487 000	47 000	1 435 000	1 421 435	–13 565
3000 Inkomster av försåld egendom:	**528 624**	**552 330**	**23 706**	**32 800**	**4 032 700**	**3 999 900**
3100 Inkomster av försålda byggnader och maskiner:	**500**	**25 330**	**24 830**	**100**	**0**	**–100**
3110 Affärsverkens inkomster av försålda fastigheter och maskiner:	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
3113 Statens järnvägars inkomster av försålda fastigheter och maskiner	0	0	0	0	0	0
3120 Statliga myndigheters inkomster av försålda byggnader och maskiner:	*500*	*25 330*	*24 830*	*100*	*0*	*–100*
3124 Statskontorets inkomster av försålda datorer m.m.	500	330	–170	100	0	–100
3125 Byggnadsstyrelsens inkomster av försålda byggnader	0	25 000	25 000	0	0	0

Inkomsttitel	1991/92			1992/93		
	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)
3200 Övriga inkomster av markförsäljning:	**1 000**	**1 000**	**0**	**1 000**	**1 000**	**0**
3211 Övriga inkomster av markförsäljning	1 000	1 000	0	1 000	1 000	0
3300 Övriga inkomster av försåld egendom:	**527 124**	**526 000**	**–1 124**	**31 700**	**4 031 700**	**4 000 000**
3311 Inkomster av statens gruvegendom	30 500	30 500	0	31 700	31 700	0
3312 Övriga inkomster av försåld egendom	496 624	495 500	–1 124	0	4 000 000	4 000 000
4000 Återbetalning av lån:	**8 968 922**	**9 821 699**	**852 777**	**8 772 335**	**8 794 635**	**22 300**
4100 Återbetalning av näringslån:	**307 862**	**310 662**	**2 800**	**294 175**	**296 975**	**2 800**
4110 Återbetalning av industrilån:	*175 000*	*175 000*	*0*	*165 000*	*165 000*	*0*
4111 Återbetalning av lokaliseringslån	175 000	175 000	0	165 000	165 000	0
4120 Återbetalning av jordbrukslån:	*30 106*	*30 106*	*0*	*31 699*	*31 699*	*0*
4122 Återbetalning av statens avdikningslån	1	1	0	0	0	0
4123 Återbetalning av lån till fiskerinäringen	30 105	30 105	0	31 699	31 699	0
4130 Återbetalning av övriga näringslån:	*102 756*	*105 556*	*2 800*	*97 476*	*100 276*	*2 800*
4131 Återbetalning av vattenkraftslån	242	242	0	253	253	0
4133 Återbetalning av statens lån till den mindre skeppsfarten	8 882	8 882	0	2 645	2 645	0
4135 Återbetalning av skogsväglan	50	50	0	50	50	0
4136 Återbetalning av övriga näringslån, Kammarkollegiet	91 782	91 782	0	92 728	92 728	0
4137 Återbetalning av övriga näringslån, Statens Jordbruksverk	800	1 600	800	800	1 600	800
4138 Återbetalning av tidigare infriade statliga garantier	1 000	3 000	2 000	1 000	3 000	2 000
4200 Återbetalning av bostadslån m.m.:	**5 952 500**	**6 552 950**	**600 450**	**5 602 280**	**5 602 280**	**0**
4212 Återbetalning av lån för bostadsbyggande	5 950 000	6 550 000	600 000	5 600 000	5 600 000	0
4213 Återbetalning av lån för bostadsförsörjningen för mindre bemedlade barnrika familjer	400	450	50	380	380	0
4214 Återbetalning av övriga bostadslån, Boverket	2 100	2 500	400	1 900	1 900	0

Inkomsttitel	1991/92			1992/93		
	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)
4300 Återbetalning av studielån:	**2 318 110**	**2 318 110**	**0**	**2 486 110**	**2 486 110**	**0**
4311 Återbetalning av statens lån för universitetsstudier	110	110	0	110	110	0
4312 Återbetalning av allmänna studielån	4 000	4 000	0	4 000	4 000	0
4313 Återbetalning av studiemedel	2 314 000	2 314 000	0	2 482 000	2 482 000	0
4400 Återbetalning av energisparlån:	**300 000**	**500 000**	**200 000**	**300 000**	**300 000**	**0**
4411 Återbetalning av energisparlån	300 000	500 000	200 000	300 000	300 000	0
4500 Återbetalning av övriga lån:	**90 450**	**139 977**	**49 527**	**89 770**	**109 270**	**19 500**
4514 Återbetalning av lån för studentkår-lokaler	700	227	–473	180	180	0
4515 Återbetalning av lån för allmänna samlingslokaler	7 000	7 000	0	7 000	6 500	–500
4516 Återbetalning av utgivna startlån och bidrag	7 000	7 000	0	7 000	7 000	0
4517 Återbetalning från Portugalfonden	5 500	5 500	0	5 500	5 500	0
4519 Återbetalning av statens bosättningslån	150	150	0	0	0	0
4521 Återbetalning av lån för inventarier i vissa specialbostäder	100	100	0	90	90	0
4525 Återbetalning av lån för svenska FN-styrkor	40 000	50 000	10 000	40 000	40 000	0
4526 Återbetalning av övriga lån	30 000	70 000	40 000	30 000	50 000	20 000
5000 Kalkylmässiga inkomster:	**523 000**	**–364 440**	**–887 440**	**1 252 000**	**685 800**	**–566 200**
5100 Avskrivningar och amorteringar:	**2 038 000**	**2 207 560**	**169 560**	**895 000**	**864 300**	**–30 700**
5110 Affärsverkens avskrivningar och amorteringar:	*1 035 000*	*1 235 000*	*200 000*	*0*	*0*	*0*
5113 Statens järnvägars avskrivningar	0	0	0	0	0	0
5116 Statens vattenfallsverks amorteringar	1 035 000	1 235 000	200 000	0	0	0
5120 Avskrivningar på fastigheter:	*455 000*	*455 000*	*0*	*0*	*0*	*0*
5121 Avskrivningar på fastigheter	455 000	455 000	0	0	0	0
5130 Uppdragsmyndigheters komplementkostnader:	*85 200*	*85 200*	*0*	*90 000*	*90 000*	*0*
5131 Uppdragsmyndigheters m.fl. komplementkostnader	85 200	85 200	0	90 000	90 000	0

Inkomsttitel	1991/92			1992/93		
	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (–)
5140 Övriga avskrivningar:	*462 800*	*432 360*	*–30 440*	*805 000*	*774 300*	*–30 700*
5143 Avskrivningar på ADB-utrustning	432 800	417 000	–15 800	775 000	761 000	–14 000
5144 Avskrivningar på förrådsanläggningar för civilt totalförsvar	30 000	15 360	–14 640	30 000	13 300	–16 700
5200 Statliga pensionsavgifter, netto:	**–1 618 000**	**–2 675 000**	**–1 057 000**	**305 000**	**–230 000**	**–535 000**
5211 Statliga pensionsavgifter, netto	–1 618 000	–2 675 000	–1 057 000	305 000	–230 000	–535 000
5300 Statliga avgifter:	**103 000**	**103 000**	**0**	**52 000**	**51 500**	**–500**
5311 Avgifter för företagshälsovård	103 000	103 000	0	52 000	51 500	–500
SUMMA INKOMSTER	**433 503 207**	**416 512 284**	**–16 990 923**	**418 675 680**	**397 908 513**	**–20 767 167**

Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden, m.m., budgetåret 1992/93

Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden, m.m.

Inledning

I regeringens proposition 1991/92:100 med förslag till statsbudgeten för budgetåret 1992/93 upptogs under utgiftsanslaget XVI, Räntor på statsskulden, m.m. ett - efter samråd med Riksgäldskontoret - preliminärt beräknat belopp på 70 000 000 000 kronor. I bilaga 17 till budgetpropositionen 1992 angående Räntor på statskulden, m.m. erinrades om att under senare år förslaget i budgetpropositionerna reviderats i kompletteringspropositionerna och att avsikten därför var att återkomma till riksdagen i kompletteringspropositionen med förslag till beräkning av anslag för statsskuldräntorna avseende budgetåret 1992/93.

Riksgäldskontoret har överlämnat förslag till beräkning av anslaget Räntor på statsskulden, m.m. budgetåret 1992/93. Riksgäldskontoret har också lämnat en beskrivning som syftar till att belysa utvecklingen av ränteutgifterna för statsskulden, m.m. under några år bakåt i tiden samt en förnyad beräkning av dessa utgifter för innevarande budgetår.

Ränteutgifter för statsskulden, m.m. 1986/87 - 1990/91

Under en tioårsperiod från mitten av 1970-talet ökade statsskulden kraftigt år för år. Fr.o.m. budgetåret 1985/86 avtog ökningstakten avsevärt och under tre budgetår, 1987/88 - 1989/90, minskade statsskulden. Under budgetåret 1990/91 ökade skulden med 44,2 miljarder kronor till 626,7 miljarder kronor. Den relativt kraftiga ökningen är främst beroende på det ökande budgetunderskottet men även på en alltmer omfattande kreditgivning från Riksgäldskontorets sida.

Ränteutgifterna m.m. för statsskulden steg också och uppgick som högst budgetåret 1984/85 till 75,2 miljarder kronor, vilket motsvarar 23 % av de totala statsutgifterna. Därefter har ränteutgifternas m.m. andel av de totala utgifterna minskat successivt och utgjorde 1990/91 14%, motsvarande 61,0 miljarder kronor.

Den största utgiftsposten inom anslaget Räntor på statsskulden, m.m. utgörs av ränteutgifterna. En annan stor post har varit realiserade valutadifferenser. Förutom ränteutgifter och realiserade valutadifferenser har på anslaget också förts utgifter, provisioner och avgifter m.m., men fr.o.m. budgetåret 1989/90 redovisas provisioner bland Riksgäldskontorets verksamhetsutgifter inom anslaget Kostnader för upplåning och låneförvaltning. På ränteanslaget redovisas också andra inkomster och utgifter, främst ränteinkomster från Riksgäldskontorets utlåningsverksamhet och uppkomna kursvinster och kursförsluster.

Tabell 1 Ränteutgifter för statsskulden, m.m.
Miljarder kronor

	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91
Räntor på lån i svenska kronor	51,4	48,8	52,0	53,5	57,5
Räntor på lån i utländsk valuta	10,0	9,8	8,3	8,5	7,3
Valutadifferenser (netto)	1,6	-5,0	-0,3	2,3	-0,3
Provisioner	0,8	0,7	0,5	-[1]	-[1]
Övrigt (inkomsträntor m.m.)	0,0	-0,9	-0,4	-0,6	-3,5
Summa	**63,8**	**53,4**	**60,1**	**63,7**	**61,0**

[1] Fr.o.m. budgetåret 1989/90 redovisas provisioner bland verksamhetsutgifterna inom ett anslag för upplåning och låneförvaltning och ej som tidigare inom anslaget Räntor på statsskulden, m.m.

Utvecklingen under senare år med minskade totala utgifter för statsskulden bröts budgetåret 1989/90, då såväl ränteutgifterna som realiserade valutaförluster ökade. Budgetåret 1990/91 minskade de totala utgifterna till 61,0 miljarder kronor.

Som framgår av tabell 1 har räntorna på lån i utländsk valuta successivt minskat i takt med att valutaupplåningen minskat. Ränteutgifterna för lån i svenska kronor har utvecklats mer oregelbundet och för budgetåret 1988/89 bör särskilt uppmärksammas att en bokföringsteknisk omläggning av redovisningen av statsskuldväxelräntor medförde en engångseffekt av minskade ränteutgifter med 6,9 miljarder kronor.

Som också framgår av tabell 1 har förändringen av de totala utgifterna för statsskulden även varit beroende av utvecklingen av realiserade valutadifferenser uppkomna i samband med inlösen och amortering av lån i utländsk valuta. Under de i tabellen redovisade senaste fem budgetåren har valutadifferenserna svängt mellan valutaförlust (netto) med 2,3 miljarder kronor och valutavinst (netto) på 5,0 miljarder kronor. Budgetåret 1990/91 redovisades valutavinst på 0,3 miljarder kronor.

Ränteutgifter m.m. 1991/92 och 1992/93

Anslaget Räntor på statsskulden, m.m. har i statsbudgeten för budgetåret 1991/92 upptagits till 60,0 miljarder kronor och i budgetpropositionen 1992 har för budgetåret 1992/93 upptagits ett beräknat belopp av 70,0 miljarder kronor. I tabell 2 redovisas inkomst- och utgiftsstat för i statsbudgeten för 1991/92 upptaget belopp och en nu reviderad beräkning samt förslag avseende budgetåret 1992/93.

Tabell 2 Beräknade räntor på statsskulden, m.m.
Tusental kronor

	Enligt statsbudgeten 1991/92	Reviderad beräkning 1991/92	Förslag 1992/93
Utgifter			
Räntor på lån i svenska kronor	59 100 000	59 373 000	71 360 000
Räntor på lån i utländsk valuta	5 300 000	6 100 000	5 500 000
Valutaförluster	600 000	3 600 000	500 000
Underkurs vid emissioner (kapitalrabatter)	1	250 000	1
Kursförluster	1	500 000	1
Depositioner på lån i utländsk valuta	-	142 000	1
Summa utgifter	**65 000 002**	**69 965 000**	**77 360 003**
Inkomster			
Räntor på lån i svenska kronor	3 540 000	3 000 000	7 300 000
Räntor på lån i utländsk valuta	800 000	400 000	400 000
Valutavinster	600 000	2 800 000	600 000
Överkurs vid emission (uppgäld)	1	2 100 000	1
Kursvinster	1	250 000	1
Preskriberade obligationer, kuponger och vinster	59 999	114 999	60 001
Aktieutdelning i PMC	1	1	-[1]
Summa inkomster	**5 000 002**	**8 665 000**	**8 360 003**
Summa nettoutgifter	**60 000 000**	**61 300 000**	**69 000 000**

[1] Posten utgår för budgetåret 1992/93.

Budgetåret 1991/92

En förnyad beräkning av anslaget Räntor på statsskulden, m.m. visar att utgifterna för innevarande budgetår blir större än vad som angetts i statsbudgeten, 61,3 miljarder kronor mot i statsbudgeten beräknade 60,0 miljarder kronor.

Räntorna för lån i svenska kronor beräknas öka med netto 0,8 miljarder kronor. Mot bakgrund av att nettolånebehovet för budgetåret 1991/92 blir väsentligt större än vad som antogs vid beräkningarna till statsbudgeten i juni 1991 är ökningen liten. Detta beror främst på att Riksgäldskontoret sålde mycket stora belopp av statsskuldväxlar till Riksbanken i december 1991. Försäljningen av dessa medförde kassatillgångar för Riksgäldskontoret vilka löpande genererar inkomsträntor. Ränteutgifterna för statsskuldväxlar betalas vid förfallotidpunkten, vilket innebär att en betydande del av ränteutgifterna för decemberväxlarna kommer att belasta statsbudgeten först budgetåret 1992/93.

Räntorna för lån i utländsk valuta beräknas öka (netto) med 1,2 miljarder kronor. Realiserade valutadifferenser (netto) beräknas nu resultera i valutaförlust på 0,8 miljarder kronor.

Budgetåret 1992/93

I 1992 års budgetproposition har anslaget Räntor på statsskulden, m.m. upptagits med ett beräknat belopp på 70,0 miljarder kronor. Medel för Riksgäldskontoret att anvisas på anslaget Räntor på statsskulden, m.m.

för budgetåret 1992/93 beräknas nu till 69,0 miljarder kronor. Specifikation av beräkningarna framgår av tabell 2.

Som beräkningsteknisk förutsättning för räntekalkyleringen ligger ett antaget nettoupplåningsbehov för budgetåret 1992/93 i storleksordningen 130 miljarder kronor. Refinansieringsbehovet för lån i svenska kronor beräknas till ca 420 miljarder kronor, varav statsobligationslån 23 miljarder kronor, sparobligationslån 6,5 miljarder kronor och statsskuldväxlar ca 390 miljarder kronor. Kalkyleringen av räntor har skett utifrån räntenivån i början av april 1992.

Ränteutgifterna för lån i svenska kronor beräknas öka med 12,0 miljarder kronor jämfört med innevarande budgetår, som emellertid av orsaker som tidigare redogjorts för är jämförelsevis lågt räntebelastat. Riksgäldskontorets ränteinkomster på grund av kreditgivning till affärsverk m.fl. beräknas under budgetåret 1992/93 uppgå till 7,3 miljarder kronor, vilket är 4,3 miljarder kronor mer än för innevarande budgetår.

Ränteutgifterna för lån i utländsk valuta beräknas mellan budgetåren 1991/92 och 1992/93 minska med 0,6 miljarder kronor beroende främst på att valutaskulden minskat. Uppköp av obligationer i utländsk valuta beräknas ge inkomsträntor på 400 miljoner kronor.

Känslighetsanalys

Statsskuldräntornas storlek är självfallet i hög grad beroende av räntenivån. Upplåningens inriktning på olika låneinstrument är också av betydelse. Kalkyleringen av räntorna avseende såväl budgetåret 1991/92 som budgetåret 1992/93 har skett utifrån räntenivån i slutet av mars 1992.

För att belysa känsligheten i beräkningarna kan det vara av intresse att något närmare redovisa effekterna av ändrade antaganden om räntenivån m.m.. En förändring i räntenivån slår givetvis inte omedelbart igenom på hela statsskulden utan endast på låneformer med rörlig ränta och på nyupplåningen. Efter hand får den effekt på upplåning som sker för att omsätta förfallande lån med bunden ränta.

En förändring i räntenivån med en procentenhet från 1 juli 1992 skulle för inhemska lån betyda en förändring i ränteutgifterna för budgetåret 1992/93 - under i övrigt oförändrade förhållanden vad gäller upplåningens storlek och dess inriktning på olika låneinstrument - med ett belopp i storleksordningen 0,9 miljarder kronor.

Vad beträffar räntor för lån i utländsk valuta skulle en ränteförändring med en procentenhet från 1 juli 1992 leda till att ränteutgifterna, under i övrigt oförändrade förhållanden, förändras med 0,2 miljarder kronor för budgetåret 1992/93. I samband med riksdagens beslut att koppla den svenska kronan till ecu i slutet av maj 1991 förändrades riktmärket för valutaskuldens sammansättning från kronkorgen till ecu. Detta medför att valutakursernas utveckling inte längre har någon större betydelse för ränteutgifterna och de realiserade valutadifferenserna.

gotab Stockholm 1992

Reviderat förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93

Prop. 1991/92:150
Bilaga I:1.5

Reviderat förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93

Förändringar i förslaget till statsbudget budgetåret 1992/93

Inkomster

	Budget-propositionen 1000-tal kr.	Senare ändringar 1000-tal kr.	Summa 1000-tal kr.
Skatter	366 314 146	- 41 524 000	324 790 146
Inkomster av statens verksamhet	42 306 797	+ 1 058 435	43 365 232
Inkomster av försåld egendom	32 800	+ 3 999 900	4 032 700
Återbetalning av lån	8 772 335	+ 22 300	8 794 635
Kalkylmässiga inkomster	1 248 100	- 422 300	825 800
Summa	**418 674 178**	**- 36 865 665**	**381 808 513**

Underskott	**101 790 578**
	483 599 091

Förändringar i förslaget till statsbudget budgetåret 1992/93

Utgifter

	Budget-propositionen 1000-tal kr.	Senare ändringar 1000-tal kr.	Summa 1000-tal kr.
Kungliga hov- och slottsstaterna	60 250	-	60 250
Justitiedepartementet	17 849 379	-	17 849 379
Utrikesdepartementet	17 359 847	174 865	17 534 712
Försvarsdepartementet	36 754 756	+ 990 085	37 744 841
Socialdepartementet	135 498 518	- 4 455 218	131 043 300
Kommunikationsdepartementet	17 547 664	+ 1 262 676	18 810 340
Finansdepartementet	71 531 873	+ 16 652 829	88 184 702
Utbildningsdepartementet	60 972 417	- 10 061 523	50 910 894
Jordbruksdepartementet	6 965 721	+ 764 793	7 730 514
Arbetsmarknadsdepartementet	37 749 417	+ 1 140 977	38 890 394
Kulturdepartementet	10 553 920	+ 1 459 773	12 013 693
Näringsdepartementet	4 303 728	- 10 683	4 293 045
Civildepartementet	2 185 224	+ 50 000	2 235 224
Miljö- och naturresurs-departementet	1 914 458	+ 165 503	2 079 961
Riksdagen och dess myndigheter	708 842	+ 8 000	716 842
Räntor på statsskulden	70 000 000	- 1 000 000	69 000 000
Oförutsedda utgifter	1 000	-	1 000
Summa:	**491 957 014**	**+ 7 142 077**	**499 099 091**
Minskning av anslagsbehållningar	4 500 000	0	4 500 000
Beräknad tillkommande utgiftsbehov, netto	- 7 000 000	- 13 000 000	- 20 000 000
Summa:	**489 457 014**	**- 5 857 923**	**483 599 091**

Specifikation av statsbudgetens inkomster under budgetåret 1992/93

1992/93		Tusental kronor		
1000	**Skatter:**			
	1100 Skatt på inkomst:			
	1110 Fysiska personers inkomstskatt:			
	1111 Fysiska personers inkomstskatt	-8 271 000	*-8 271 000*	
	1120 Juridiska personers inkomstskatt:			
	1121 Juridiska personers inkomstskatt	23 848 000		
	1122 Avskattning av företagens reserver	3 500 000		
	1123 Beskattning av tjänstegruppliv	1 100 000	*28 448 000*	
	1130 Ofördelbara inkomstskatter:			
	1131 Ofördelbara inkomstskatter	405 000	*405 000*	
	1140 Övriga inkomstskatter:			
	1141 Kupongskatt	365 000		
	1142 Utskiftningsskatt och ersättningsskatt	0		
	1143 Bevillningsavgift	5 000		
	1144 Lotteriskatt	2 930 000	*3 300 000*	**23 882 000**
	1200 Lagstadgade socialavgifter:			
	1211 Folkpensionsavgift	51 678 000		
	1221 Sjukförsäkringsavgift, netto	99 000		
	1231 Barnomsorgsavgift	14 479 000		
	1241 Utbildningsavgift	2 020 000		
	1251 Övriga socialavgifter,netto	3 845 000		
	1271 Inkomster av arbetsgivaravgifter till arbetarskyddsverkets och arbetsmiljöinstitutets verksamhet	528 000		
	1281 Allmän löneavgift	201 000		
	1291 Särskild löneskatt	7 990 000	*80 840 000*	**80 840 000**
	1300 Skatt på egendom:			
	1310 Skatt på fast egendom:			
	1311 Skogsvårdsavgifter	429 000		
	1312 Fastighetsskatt	15 617 546	*16 046 546*	
	1320 Förmögenhetsskatt:			
	1321 Fysiska personers förmögenhetsskatt	2 068 000		
	1322 Juridiska personers förmögenhetsskatt	85 000	*2 153 000*	
	1330 Arvsskatt och gåvoskatt:			
	1331 Arvsskatt	1 200 000		
	1332 Gåvoskatt	300 000	*1 500 000*	
	1340 Övrig skatt på egendom:			
	1341 Stämpelskatt	6 300 000	*6 300 000*	**25 999 546**
	1400 Skatt på varor och tjänster:			
	1410 Allmänna försäljningsskatter:			
	1411 Mervärdeskatt	114 450 000	*114 450 000*	
	1420, 1430 Skatt på specifika varor:			
	1421 Bensinskatt	18 500 000		
	1422 Särskilda varuskatter	665 000		
	1423 Försäljningsskatt på motorfordon	1 670 000		
	1424 Tobaksskatt	6 177 000		
	1425 Skatt på spritdrycker	6 100 000		
	1426 Skatt på vin	3 160 000		

992/93		Tusental kronor		
	1427 Skatt på malt- och läskedrycker	2 759 000		
	1428 Energiskatt	17 020 000		
	1429 Särskild avgift på svavelhaltigt bränsle	500		
	1431 Särskild skatt för oljeprodukter m.m.	141 000		
	1432 Kassettskatt	108 000		
	1433 Skatt på videobandspelare	83 100		
	1434 Skatt på viss elektrisk kraft	946 000		
	1435 Särskild skatt mot försurning	87 000	*57 416 600*	
1440	*Överskott vid försäljning av varor med statsmonopol:*			
	1441 AB Vin- & Spritcentralens inlevererade överskott	150 000		
	1442 Systembolaget AB:s inlevererade överskott	200 000	*350 000*	
1450	*Skatt på tjänster:*			
	1451 Reseskatt	370 000		
	1452 Skatt på annonser och reklam	1 015 000		
	1454 Skatt på spel	110 000	*1 495 000*	
1460	*Skatt på vägtrafik:*			
	1461 Fordonsskatt	4 050 000		
	1462 Kilometerskatt	3 025 000	*7 075 000*	
1470	*Skatt på import:*			
	1471 Tullmedel	4 941 000	*4 941 000*	
1480	*Övriga skatter på varor och tjänster:*			
	1481 Övriga skatter på varor och tjänster	555 000		
	1482 Tillfällig regional investeringsskatt	0	*555 000*	**186 282 600**
1500	**Avräkningsskatt:**			
	1511 Avräkningsskatt:	7 786 000	*7 786 000*	**7 786 000**
			Summa skatter	**324 790 146**
00	**Inkomster av statens verksamhet:**			
2100	**Rörelseöverskott:**			
2110	*Affärsverkens inlevererade överskott:*			
	2111 Postverkets inlevererade överskott	50 130		
	2112 Televerkets inlevererade överskott	1 119 000		
	2113 Statens järnvägars inlevererade överskott	0		
	2114 Luftfartsverkets inlevererade överskott	180 260		
	2115 Affärsverket FFV:s inlevererade överskott	0		
	2116 Affärsverkets svenska kraftsnäts inlevererade utdelning	200 000		
	2117 Domänverkets inlevererade överskott	1 450 000		
	2118 Sjöfartsverkets inlevererade överskott	50 925		
	2119 Affärsverket svenska kraftnäts inleverans av motsvarighet till statlig skatt	0	*3 050 315*	
2120	*Övriga myndigheters inlevererade överskott:*			
	2123 Inlevererat överskott av uthyrning av ADB-utrustning	212 000		

1992/93		Tusental kronor		
	2124 Inlevererat överskott av riksgäldskontorets garantiverksamhet	129 000	*341 000*	
2130	*Riksbankens inlevererade överskott:*			
	2131 Riksbankens inlevererade överskott	8 900 000	*8 900 000*	
2150	*Överskott från spelverksamhet:*			
	2151 Tipsmedel	985 700		
	2152 Lotterimedel	990 000	*1 975 700*	**14 267 015**
2200	**Överskott av statens fastighetsförvaltning:**			
2210	*Överskott av fastighetsförvaltning:*			
	2211 Överskott av kriminalvårdsstyrelsens överskott	0		
	2214 Överskott av byggnadsstyrelsens verksamhet	2 627 000	*2 627 000*	**2 627 000**
2300	**Ränteinkomster:**			
2310,	*2320 Räntor på näringslån:*			
	2311 Räntor på lokaliseringslån	116 100		
	2314 Ränteinkomster på lån till fiskerinäringen	9 306		
	2316 Ränteinkomster på vattenkraftslån	93		
	2317 Ränteinkomster på luftfartslån	0		
	2318 Ränteinkomster på statens lån till den mindre skeppsfarten	1 125		
	2321 Ränteinkomster på skogsväglån	20		
	2322 Räntor på övriga näringslån, Kammarkollegiet	88 991		
	2323 Räntor på övriga näringslån, Statens jordbruksverk	1 000		
	2324 Räntor på televerkets statslån	0		
	2325 Räntor på postverkets statslån	50 060		
	2326 Räntor på affärsverkets FFV:s statslån	0	*266 695*	
2330	*Räntor på bostadslån:*			
	2332 Ränteinkomster på lån för bostadsbyggande	5 300 000		
	2333 Ränteinkomster på lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer	100		
	2334 Räntor på övriga bostadslån, Boverket	2 000	*5 302 100*	
2340	*Räntor på studielån:*			
	2341 Ränteinkomster på statens lån för universitetsstudier och garantilån för studerande	140		
	2342 Ränteinkomster på allmänna studielån	18 500	*18 640*	
2350	*Räntor på energisparlån:*			
	2351 Räntor på energisparlån	250 000	*250 000*	
2360	*Räntor på medel avsatta till pensioner:*			
	2361 Räntor på medel avsatta till folkpensionering	7 000	*7 000*	
2370	*Räntor på beredskapslagring:*			
	2371 Räntor på beredskapslagring och förrådsanläggningar	585 786	*585 786*	

1992/93		Tusental kronor		
2380,	*2390 Övriga ränteinkomster:*			
	2383 Ränteinkomster på statens bosättningslån	0		
	2385 Ränteinkomster på lån för studentkårslokaler	60		
	2386 Ränteinkomster på lån för allmänna samlingslokaler	13 000		
	2389 Ränteinkomster på lån för inventarier i vissa specialbostäder	40		
	2391 Ränteinkomster på markförvärv för jordbrukets rationalisering	1 100		
	2392 Räntor på intressemedel	10 000		
	2394 Övriga ränteinkomster	70 000		
	2395 Räntor på särskilda räkningar i riksbanken	400 000		
	2396 Ränteinkomster på det av byggnadsstyrelsen förvaltade kapitalet	945 000	*1 439 200*	**7 869 421**
2400	**Aktieutdelning:**			
2410	*Inkomster av statens aktier:*			
	2411 Inkomster av statens aktier	2 706 000	*2 706 000*	**2 706 000**
2500	**Offentligrättsliga avgifter:**			
	2511 Expeditions- och ansökningsavgifter	638 105		
	2512 Tillsynsavgifter	0		
	2522 Avgifter för granskning av filmer och videogram	6 500		
	2527 Avgifter för statskontroll av krigsmaterieltillverkningen	1		
	2528 Avgifter vid bergsstaten	3 136		
	2529 Avgifter vid patent- och registreringsväsendet	9 296		
	2531 Avgifter för registrering i förenings m.fl. register	35 043		
	2532 Utsökningsavgifter	0		
	2534 Vissa avgifter för registrering av körkort och motorfordon	187 744		
	2535 Avgifter för statliga garantier	147 239		
	2536 Lotteriavgifter	1 260		
	2537 Miljöskyddsavgift	100 200		
	2538 Miljöavgift på bekämpningsmedel och handelsgödsel	181 800		
	2539 Täktavgift	26 243		
	2541 Avgifter vid tullverket	74 000		
	2542 Patientavgifter vid tandläkarutbildningen	3 500		
	2543 Skatteutjämningsavgift	8 759 000		
	2545 Närradioavgifter	4 460		
	2546 Avgifter för registrering av fritidsbåtar	0		
	2547 Avgifter för statens telenämnds verksamhet	5 638		
	2548 Avgifter för Finansinspektionens verksamhet	107 000		
	2549 Avgifter för provning vid riksprovplats	9 000		
	2550 Avgifter från kränkraftverk	165 000		
	2551 Övriga offentligrättsliga avgifter	0	*10 464 165*	**10 464 165**

1992/93		Tusental kronor		
2600	**Försäljningsinkomster:**			
	2611 Inkomster vid kriminalvården	225 000		
	2612 Inkomster vid statens rättskemiska laboratorium	0		
	2619 Inkomster vid riksantikvarieämbetet	0		
	2624 Inkomster av uppbörd av felparkeringsavgifter	97 797		
	2625 Utförsäljning av beredskapslager	164 826		
	2626 Inkomster vid banverket	700 000	*1 187 623*	**1 187 623**
2700	**Böter m.m.:**			
	2711 Restavgifter och dröjsmålsavgifter	472 019		
	2712 Bötesmedel	350 450		
	2713 Vattenföroreningsavgift	104	*822 573*	**822 573**
2800	**Övriga inkomster av statens verksamhet:**			
	2811 Övriga inkomster av statens verksamhet	3 421 435	*3 421 435*	**3 421 435**
		Summa inkomster av statens verksamhet		**43 365 232**
3000	**Inkomster av försåld egendom:**			
3100	**Inkomster av försålda byggnader och maskiner:**			
3110	*Affärsverkens inkomster av försålda fastigheter och maskiner:*			
	3113 Statens järnvägars inkomster av försålda fastigheter och maskiner	0	*0*	
3120	*Statliga myndigheters inkomster av försålda byggnader och maskiner:*			
	3121 Kriminalvårdsstyrelsens inkomster av försålda byggnader och maskiner	0		
	3124 Statskontorets inkomster av försålda datorer m.m.	0	*0*	**0**
3200	**Övriga inkomster av markförsäljning:**			
	3211 Övriga inkomster av markförsäljning	1 000	*1 000*	**1 000**
3300	**Övriga inkomster av försåld egendom:**			
	3311 Inkomster av statens gruvegendom	31 700		
	3312 Övriga inkomster av försåld egendom	4 000 000	*4 031 700*	**4 031 700**
		Summa inkomster av försåld egendom		**4 032 700**
4000	**Återbetalning av lån:**			
4100	**Återbetalning av näringslån:**			
4110	*Återbetalning av industrilån:*			
	4111 Återbetalning av lokaliseringslån	165 000	*165 000*	
4120	*Återbetalning av jordbrukslån:*			
	4123 Återbetalning av lån till fiskerinäringen	31 699	*31 699*	
4130	*Återbetalning av övriga näringslån:*			
	4131 Återbetalning av vattenkraftslån	253		
	4132 Återbetalning av luftfartslån	0		
	4133 Återbetalning av statens lån till den mindre skeppsfarten	2 645		
	4135 Återbetalning av skogsväglån	50		

992/93		Tusental kronor		
	4136 Återbetalning av övriga näringslån, Kammarkollegiet	92 728		
	4137 Återbetalning av övriga näringslån, Statens jordbruksverk	1 600		
	4138 Återbetalning av tidigare infriade statliga garantier	3 000	*100 276*	**296 975**
4200	**Återbetalning av bostadslån m.m.:**			
	4211 Återbetalning av lån till egnahem	0		
	4212 Återbetalning av lån för bostadsbyggande	5 600 000		
	4213 Återbetalning av lån för bostadsförsörjningen för mindre bemedlade barnrika familjer	380		
	4214 Återbetalning av övriga bostadslån, Boverket	1 900	*5 602 280*	**5 602 280**
4300	**Återbetalning av studielån:**			
	4311 Återbetalning av statens lån för universitetsstudier	110		
	4312 Återbetalning av allmänna studielån	4 000		
	4313 Återbetalning av studiemedel	2 482 000	*2 486 110*	**2 486 110**
4400	**Återbetalning av energisparlån:**			
	4411 Återbetalning av energisparlån	300 000	*300 000*	**300 000**
4500	**Återbetalning av övriga lån:**			
	4514 Återbetalning av lån för studentkårlokaler	180		
	4515 Återbetalning av lån för allmänna samlingslokaler	6 500		
	4516 Återbetalning av utgivna startlån och bidrag	7 000		
	4517 Återbetalning från Portugalfonden	5 500		
	4519 Återbetalning av statens bosättningslån	0		
	4521 Återbetalning av lån för inventarier i vissa specialbostäder	90		
	4525 Återbetalning av lån för svenska FN-styrkor	40 000		
	4526 Återbetalning av övriga lån	50 000	*109 270*	**109 270**
		Summa återbetalning av lån		**8 794 635**
5000	**Kalkylmässiga inkomster:**			
5100	**Avskrivningar och amorteringar:**			
5110	*Affärsverkens avskrivningar och amorteringar:*			
	5113 Statens järnvägars avskrivningar	0		
	5121 Avskrivningar på fastigheter	0	*0*	
5130	*Uppdragsmyndigheters komplementkostnader:*			
	5131 Uppdragsmyndigheters m.fl. komplementkostnader	230 000	*230 000*	

1992/93		Tusental kronor		
5140	*Övriga avskrivningar:*			
	5143 Avskrivningar på ADB-utrustning	761 000		
	5144 Avskrivningar på förrådsanläggningar för civilt totalförsvar	13 300	*774 300*	**1 004 300**
5200	**Statliga pensionsavgifter, netto:**			
	5211 Statliga pensionsavgifter, netto	-230 000	*-230 000*	**-230 000**
5300	**Statliga avgifter:**			
	5311 Avgifter för företagshälsovård	51 500	*51 500*	**51 500**
			Summa kalkylmässiga inkomster	**825 800**
			STATBUDGETENS TOTALA INKOMSTER	**381 808 513**

Specifikation av förändringar i utgiftsanslag för budgetåret 1992/93 i förhållande till förslagen i budgetpropositionen

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-proposi-tionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)	
		Propositio-nens eller skrivelsens nummer	Anslags-belopp		
III. Utrikesdepartmentet					
Exportfrämjande verksamhet, *reservationsanslag*	259 815	108	219 180	-	40 635
Oförutsedda fredsbevarande insatser, *reservationsanslag*	-	102	40 000	+	40 000
Samarbete med länderna i Central- och Östeuropa, *reservationsanslag*	994 500	150	1 120 000	+	125 500
Medel för informationsinsatser om Europeisk integration, *reservationsanslag*	0	150	50 000	+	50 000
Summa	**1 254 315**		**1 429 180**	+	**174 865**
IV. Försvarsdepartementet					
Försvarsdepartementet, *förslagsanslag*	45 790	102	47 400	+	1 610
Utredningar m.m., *reservationsanslag*	6 585	102	11 185	+	4 600
Armeförband:					
Ledning och förbandsverksamhet, *ramanslag*	7 733 360	102	8 575 000	+	841 640
Anskaffning av materiel, *ramanslag*	3 467 970	102	3 283 400	-	184 570
Anskaffning av anläggningar, *reservationsanslag*	525 970	102	713 000	+	187 030
Marinförband:					
Ledning och förbandsverksamhet, *ramanslag*	2 674 910	102	2 822 000	+	147 090
Anskaffning av materiel, *ramanslag*	2 408 749	102	2 587 000	+	178 251
Anskaffning av anläggningar, *reservationsanslag*	176 215	102	200 000	+	23 785
Flygvapenförband:					
Ledning och förbandsverksamhet, *ramanslag*	4 374 030	102	5 103 000	+	728 970
Anskaffning av materiel, *ramanslag*	6 051 913	102	7 503 000	+1	451 087
Anskaffning av anläggningar, *reservationsanslag*	257 490	102	394 000	+	136 510
JAS-systemet, betalningsförskjutningar, *förslagsanslag*	-	102	1	+	1
Operativ ledning:					
Ledning och förbandsverksamhet, *ramanslag*	888 730	102	1 035 000	+	146 270
Anskaffning av materiel, *ramanslag*	143 925	102	129 000	-	14 925
Anskaffning av anläggningar, *reservationanslag*	72 910	102	54 000	-	18 910
Forskning och utveckling, *ramanslag*	73 695	102	141 000	+	67 305
Försvarets civilförvaltning, *förslagsanslag*	117 933	102	1	-	117 932
Försvarets civilförvaltning: Täckning av vissa kostnader, *anslag*	-	102	2 000	+	2 000
Försvarets sjukvårdsstyrelse, *ramanslag*	40 256	102	44 700	+	4 444
Anskaffning av anläggning för gemensamma myndigheter, *förslagsanslag*	53 530	102	-	-	53 530
Fortifikationsförvaltningen, *förslagsanslag*	1	102	1	±	0
Försvarets materielverk, *ramanslag*	1 014 720	102	1 151 500	+	136 780
Anskaffning av anläggningar för försvarets forskningsanstalt, *förslagsanslag*	21 350	102	-	-	21 350
Försvarets radioanstalt, *ramanslag*	328 251	102	354 700	+	26 449
Värnpliktsverket, *ramanslag*	168 299	102	204 200	+	35 901
Militärhögskolan, *ramanslag*	67 940	102	83 600	+	15 660
Försvarets förvaltningshögskola, *förslagsanslag*	18 977	102	16 533	-	2 444
Försvarets mediecenter, *förslagsanslag*	1	102	1	±	0
Krigsarkivet, *ramanslag*	9 461	102	11 664	+	2 203
Statens försvarshistoriska museer, *ramanslag*	21 596	102	24 787	+	3 191
Frivilliga försvarsorganisationer inom den militära delen av totalförsvaret m.m., *reservationsanslag*	140 000	102	155 700	+	15 700
Försvarets datacenter, *förslagsanslag*	1	102	1	±	0
Ersättning för kroppsskador, *förslagsanslag*	-	102	71 000	+	71 000
Gemensam försvarsforskning, *reservationsanslag*	443 090	102	487 761	+	44 671

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)	
		Propositionens eller skrivelsens nummer	Anslagsbelopp		
Avveckling av försvarets rationaliseringsinstitut, *förslagsanslag*	20 254	102	-	-	20 254
Försvarshögskolan, *förslagsanslag*	7 049	102	8 095	+	1 046
Kustbevakningen, *ramanslag*	272 990	102	295 698	+	22 708
Anskaffning av materiel för kustbevakningen, *reservationsanslag*	46 875	102	51 800	+	4 925
Vissa nämnder m.m. inom det militära försvaret, *förslagsanslag*	8 994	102	-	-	8 994
Regleringar av prisstegringar, *förslagsanslag*	2 900 000	102	-	-	2 900 000
Överstyrelsen för civil beredskap: Civil ledning och samordning, *ramanslag*	52 758	102	60 743	+	7985
Investeringar för civil beredskap, *reservationsanslag*	65 100	102	-	-	65 100
Signalskydd, *reservationsanslag*	7 020	102	-	-	7 020
Överstyrelsen för civil beredskap: Tekniska åtgärder i ledningssystemet m.m., *reservationsanslag*	-	102	91 500	+	91 500
Civilbefälhavarna: Förvaltningskostnader m.m., *ramanslag*	22 465	102	24 666	+	2 201
Civilbefälhavarna: Utbildning och övningsverksamhet, *förslagsanslag*	7 475	102	11 800	+	4 325
Befolkningsskydd och räddningstjänst, *ramanslag*	592 327	102	653 417	+	61 090
Anläggning för räddningsskolorna, m.m., *förslagsanslag*	26 088	102	-	-	26 088
Skyddsrum, m.m., *förslagsanslag*	496 910	102	487 560	-	9 350
Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m.m., *förslagsanslag*	5	102	6	+	1
Frivilliga försvarsorganisationer inom den civila delen av totalförsvaret m.m., *reservationsanslag*	72 490	102	77 790	+	5 300
Vapenfristyrelsen, *ramanslag*	151 005	102	13 101	-	137 904
Vapenfristyrelsen: Vapenfria tjänstepliktiga, *förslagsanslag*	-	102	141 733	+	141 733
Styrelsen för psykologiskt försvar, *ramanslag*	9 340	102	9 740	+	400
Överstyrelsen för civil beredskap: Försörjning med industrivaror, *ramanslag*	74 260	102	78 464	+	4 204
Industriella åtgärder, *reservationsanslag*	52 730	102	11 040	-	41 690
Kapitalkostnader, *förslagsanslag*	184 500	102	171 600	-	12 900
Täckande av förluster till följd av statliga beredskapsgarantier m.m., *förslagsanslag*	1	102	1	±	0
Försvarets forskningsanstalt: Intäktsfinansierad uppdragsverksamhet, *förslagsanslag*	1	102	1	±	0
Flygtekniska försöksanstalten, *ramanslag*	9 471	102	9 969	+	498
Beredskapsstyrka för FN-tjänst, *förslagsanslag*	41 922	102	-	-	41 922
Kostnader i Sveriges för FN-styrkor m.m., *förslagsanslag*	-	102	49 915	+	49 915
FN-styrkors verksamhet utomlands, *förslagsanslag*	267 610	102	247 713	-	19 897
Övervakningskontingenten i Korea, *förslagsanslag*	5 290	102	0	-	5 290
Sveriges delegation vid NNSC i Korea, *förslagsanslag*	-	102	5 054	+	5 054
Vissa nämnder m.m. inom försvarsdepartementets område, *förslagsanslag*	12 177	102	20 389	+	8 212
Utredning av allvarliga olyckor, *förslagsanslag*	-	102	910	+	910
Stiftelsen Gällöfsta kurscentrum, *reservationsanslag*	-	102	16 000	+	16 000

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)
		Propositionens eller skrivelsens nummer	Anslagsbelopp	
Flygtekniska försöksanstalten: Intäktsfinansierad uppdragsverksamhet, *förslagsanslag*	1	102	1	± 0
Summa	**36 754 756**		**37 744 841**	+ **990 085**
V. Socialdepartementet				
Riksförsäkringsverket, *förslagsanslag*	442 684	102,150	465 222	+ 22 538
Bidrag till föräldraförsäkringen, *förslagsanslag*	2 550 000	150	2 832 000	+ 282 000
Vårdbidrag för handikappade barn, *förslagsanslag*	870 000	106	1 200 000	+ 330 000
Bidrag till sjukförsäkringen, *förslagsanslag*	5 767 000		5 760 000	- 7 000
Särskilt pensionstillägg, *förslagsanslag*	41 000	106	12 000	- 29 000
Bidrag till allmän sjukvård, *förslagsanslag*	3 495 682	150	2 520 682	- 975 000
Beredskapslagring och utbildning m.m. för sjukvård i krig, *reservationsanslag*	55 190	102	96 786	+ 41 596
Driftkostnader för beredskapslagring m.m., *förslagsanslag*	69 470	102, 150	68 318	- 1 152
Bidrag till barnomsorg, *förslagsanslag*	13 690 000	150	11 166 000	- 2 524 000
Bidrag till invandrar- och flyktingbarn i förskolan	40 000	150	40 000	± 0
Bidrag till service och vård, *förslagsanslag*	7 976 000	150	6 380 800	- 1 595 200
Bidrag till färdtjänst, servicelinjer m.m., *förslagsanslag*	797 000	150	797 000	± 0
Kostnader för viss omsorg om psykiskt utvecklingsstörda m.fl., *reservationsanslag*	45 521	150	45 521	± 0
Bostadsanpassningsbidrag m.m., *förslagsanslag*	263 700	150	263 700	± 0
Summa	**36 103 247**		**31 648 029**	- **4 455 218**
VI. Kommunikationsdepartementet				
Byggande av länstrafikanläggningar, *reservationsanslag*	1 037 400	150	925 400	- 112 000
Bidrag till drift och underhåll av statskommunvägar, *reservationsanslag*	835 700	150	0	- 835 700
Vägverket: Försvarsuppgifter,reservationsanaslag	49 190	102	41 452	- 7 738
Banverket: Försvarsuppgifter, *reservationsanslag*	33 950	102	39 281	+ 5 331
Ersättning till sjöfartverket för vissa tjänster: Sjöfartsverket: Ersättning till sjöfartsverket för vissa tjänster, *förslagsanslag*	76 656	102	76 696	+ 40
Luftfartsverket: Beredskap för civil luftfart, *reservationsanslag*	56 080	102	62 849	+ 6 769
Åtgärder inom den civila delen av totalförsvaret, *reservationsanslag*	4 780	102	4 776	- 4
Bidrag till Växjö-Hultsfred-Västervik järnvägsaktiebolag	0	150	3 700	+ 3 700
Statens telenämnd, *förslagsanslag*	3 722	163	6 000	+ 2 278
Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt, reservationsanslag	-	150	2 200 000	+2 200 000
Summa	**2 097 478**		**3 360 154**	+**1 262 676**
VII. Finansdepartementet				
Riksskatteverket, *förslagsanslag*	995 439	150	404 338	- 591 101
Skattemyndigheterna, *förslagsanslag*	3 508 878	150	4 047 228	+ 538 350
Kronofogdemyndigheterna, *förslagsanslag*	613 021	150	550 272	- 62 749
Täckning av merkostnader för lokalkostnader, *förslagsanslag*	60 000	150	70 000	+ 10 000

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut: Propositionens eller skrivelsens nummer	Senare förslag eller beslut: Anslagsbelopp	Förändring Ökning (+) Minskning(-)
Täckning av merkostnader för löner och pensioner, *förslagsanslag*	1 200 000	150	1 500 000	+ 300 000
Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m.m., *förslagsanslag*	23 100 000	150	15 218 500	- 7 881 500
Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen, *förslagsanslag*	879 172	150	439 000	- 440 172
Statligt utjämningsbidrag till kommunerna, *förslagsanslag*	-	150	19 844 500	+ 19 854 500
Bidrag mot förebyggande åtgärder mot naturolyckor, *förslagsanslag*	-	150	25 000	+ 25 000
Skatteutjämningsbidrag till landsting, *förslagsanslag*	-	150	3 960 500	+3 960 500
Bidrag med anledning av införandet av ett nytt statsbidragssystem, *förslagsanslag*	-	150	950 000	+ 950 000
Vissa räntekostnader m.m., *förslagsanslag*	-	168	1	+ 1
Summa	**30 356 510**		**47 009 339**	**+ 16 652 829**
VIII. Utbildningsdepartementet				
Fortbildning m.m., *reservationsanslag*	185 093	75	81 379	- 103 714
Bidrag till driften av det kommunala offentliga skolväsendet, *förslagsanslag*	31 550 906	rskr. 190, 150	21 451 906	-10 099 000
Bidrag till driften av särskolor m.m., *förslagsanslag*	999 978	150	774 978	- 225 000
Bidrag till driften av särvux, *förslagsanslag*	53 703	150	34 703	- 19 000
Bidrag till undervisning av invandrare i svenska språket, *förslagsanslag*	278 652	150	138 652	- 140 000
Statens skolor för vuxna: Utbildningskostnader, *förslagsanslag*	29 065	150	31 065	+ 2 000
Bidrag till folkbildningen	1 842 344	rskr. 189	1 942 344	+ 100 000
Vissa särskilda utgifter inom högskolan m.m., *reservationsanslag*	40 659	150	88 909	+ 48 250
Utbildning för tekniska yrken, *reservationsanslag*	1 618 454	75	1 619 954	+ 1 500
Utbildning för undervisningsyrken, *reservationsanslag*	1 010 651	75	1 278 667	+ 268 016
Lokala och individuella linjer samt fristående kurser, reservationsanslag	972 959	150	991 199	- 18 240
Studiehälp m.m., *förslagsanslag*	2 331 335	150	2 396 335	+ 65 000
Bidrag till vissa studiesociala ändamål, *förslagsanslag*	102 650	87	110 235	+ 7 585
Inredning och utrustning av lokaler vid högskoleenheterna m.m., *reservationsanslag*	858 000	75	872 600	+ 14 600
Summa	**41 874 449**		**31 812 926**	**-10 061 523**
IX. Jordbruksdepartemetnet				
Stöd till jordbruket och livsmedelsindustrin i norra Sverige, *förslagsanslag*	873 000	96	955 000	+ 82 000
Prisstöd till rennäringen, *förslagsanslag*	33 000	96	38 000	+ 5 000
Ersättningar för viltskador m.m., *förslagsanslag*	12 320	96	12 320	± 0
Inköp av livsmedel m.m., för beredskapslagring, *reservationsanslag*	42 876	102	83 959	+ 41 083
Kostnader för beredskapslagring av livsmedel m.m., *förslagsanslag*	223 077	102	233 250	+ 10 173
Livsmedelsstatistik, *förslagsanslag*	13 229	96	13 966	+ 737
Sveriges lantbruksuniversitet, *reservationsanslag*	627 275	150	628 075	+ 800

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)
		Propositionens eller skrivelsens nummer	Anslagsbelopp	
Främjande av biobränsleanvändningen, *reservationsanslag*	-	97	625 000	+ 625 000
Summa	**1 824 777**		**2 589 570**	+ **764 793**
X. Arbetsmarknadsdepartementet				
Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader, reservationsanslag	2 810 242	150	2 807 406	- 2 773
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, *reservationsanslag*	19 606 575	150	20 106 575	+ 500 000
Särskilda åtgärder för arbetshandikappade, reservationsanslag	6 208 318	150	6 408 318	+ 200 000
Bidrag till Stiftelsen Samhall, *förslagsanslag*	4 557 000		5 000 750	+ 443 750
Summa	**33 182 135**		**34 323 112**	+1 **140 977**
XI. Kulturdepartementet				
Bidrag till utvecklingsverksamhet inom kulturområdet m.m., *reservationsanslag*	113 744	150	216 517	+ 102 773
Förläggningskostnader, *förslagsanslag*	1 603 100	150	2 960 100	+1 357 000
Summa	**1 716 844**		**3 176 617**	+1 **459 773**
XII. Näringsdepartementet				
Stöd till turism och rekreation, reservationsanslag	50 000	196	100 000	+ 50 000
Sveriges geologiska undersökning: Geologisk undersökningsverksamhet m.m., *ramanslag*	118 085	rskr. 157	136 085	+ 18 000
Infriande av pensionsgaranti för FFV AB, *förslagsanslag*	80 000	125, 150	-	- 80 000
Drift av beredskapslager, *förslagsanslag*	398 316	102	366 888	- 31 428
Beredskapslagring och industriella åtgärder, *reservationsanslag*	7 636	102	11 076	+ 3 440
Särskilda åtgärder för lagring av olja, motorbensin m.m., *förslagsanslag*	1	102	1	± 0
Åtgärder inom delfunktionen Elkraft, *reservationsanslag*	32 360	102	61 665	+ 29 305
Summa	**686 398**		**625 715**	- **10 683**
XIII. Civildepartementet				
Stöd till trossamfund m.m., reservationsanslag	72 007	150	92 007	+ 20 000
Bidrag till allmänna samlingslokaler m.m., förslagsanslag	105 000	150	135 000	+ 30 000
Summa	**177 007**		**227 007**	+ **50 000**
XIV. Miljö- och naturresursdepartementet				
Utredningar m.m., *reservationsanslag*	16 143	99	17 393	+ 1 250
Bidrag till miljöarbete, reservationsanslag	204 484	150	205 684	+ 1 200
Statens strålskyddsinstitut: Uppdragsverksamhet, *förslagsanslag*	1	99	-	- 1
Bidrag till statens strålskyddsinstitut, *reservationsanslag*	32 823	99	-	- 32 823
Statens strålskyddsinstitut, *ramanslag*	-	99	74 204	+ 74 204
Statens kärnkraftinspektion:				
Förvaltningskostnader, *ramanslag*	1	99	56 128	+ 56 127
Kärnsäkerhetsforskning, *ramanslag*	1	99	65 105	+ 65 104
Statens kärnbränslenämnd, *reservationsanslag*	1	99	-	- 1

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag		Beräknat belopp budget-proposi-tionen	Senare förslag eller beslut			Förändring Ökning (+) Minskning(-)
			Propositio-nens eller skrivelsens nummer	Anslags-belopp		
Statens kärnbränslenämnd: Avvecklingskost-nader, *förslagsanslag*		-	99	1	+	1
Visst internationellt samarbete i fråga om kärnsäkerhet m.m., *förslagsanslag*		19 573	99	20 015	+	442
	Summa	**273 027**		**438 530**	+	**165 503**
XV. Riksdagen och dess myndigheter						
Ersättning till riksdagens ledamöter m.m., *förslagsanslag*		259 468	rskr. 179	267 468	+	8 000
	Summa	**259 468**		**267 468**	+	**8 000**
Summa förändringar		**186 560 411**		**194 702 488**		**+8 124 077**

gotab Stockholm 1992

Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992.

Föredragande: statsrådet Dinkelspiel i fråga under littera E punkt 7; statsrådet af Ugglas i fråga under littera G punkt 1.

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudget för budgetåret 1992/93

Tredje huvudtiteln

E. Utrikeshandel och exportfrämjande

E 7. Medel för informationsinsatser om europeisk integration

Nytt anslag (förslag) 50 000 000.

Sveriges relationer till de europeiska gemenskaperna, EG, och vårt lands medverkan i det europeiska integrationsarbetet är frågor som har kommit att engagera en bred opinion i det svenska samhället. Det är lika naturligt som önskvärt och nödvändigt eftersom det är frågor som angår hela vårt samhälle och alla medborgare. Genom EES-avtalet kommer Sverige att år 1993 få tillträde till EG:s inre marknad samtidigt som samarbetet mellan EFTA-länderna och EG utvidgas och fördjupas på en rad viktiga områden.

Den 1 juli 1991 ansökte Sverige om medlemskap i EG. I mitten av 1990-talet kan vårt land vara medlem av EG, som då är på väg att utvecklas till en europeisk union. Denna utveckling kommer att påverka alla i vårt samhälle. Det är därför viktigt att var och en skaffar sig kunskap om de förändringar som väntar, inte minst med tanke på den folkomröstning som aviserats i regeringsförklaringen.

Redan i dag pågår en omfattande informationsverksamhet – i såväl regeringens som bransch- och intresseorganisationers regi – om Sveriges medverkan i den europeiska integrationen samt om vårt förhållande till EG. Behovet av grundläggande och lättillgänglig information som riktar sig till en bredare allmänhet är emellertid stort.

Riksdagen ställde sig den 12 december 1990 bakom utrikesutskottets betänkande 1990/91:UU8 om Sverige och den västeuropeiska integrationen att "ytterligare informationsinsatser är nödvändiga i syfte att främja en allsidig belysning av och diskussion om Sveriges Europasamarbete. Utskottet förutsätter att regeringen inkommer med förslag med denna innebörd".

Mot bakgrund av riksdagens ställningstagande och vad jag nyss sagt, anser jag att det är av stor betydelse att det under de närmaste två budgetåren – 1992/93 och 1993/94 – utgår medel motsvarande totalt 100 milj.kr. dels till regeringskansliets information, dels till sådan verksamhet i enskilda organisationers regi. I det framtida förslaget till statsbudget 1993/94 bör informationskostnaderna kompenseras med utgiftsminskningar på andra punkter.

Ansvaret för regeringskansliets information bör vila på Utrikesdepartementet.

Under budgetåret 1992/93 är bidrag för informationsspridning utanför regeringskansliet främst tänkta att utgå till folkbildningsverksamhet, i första hand studieförbunden, men även andra organisationer bör kunna beviljas bidrag för allsidiga och seriösa informations- och utbildningsprojekt som behandlar den europeiska integrationsprocessen, EES-avtalet, EG – dess institutioner och verksamhet, samt Sveriges medlemskapsansökan. Jag avser att föreslå regeringen att en särskild delegation – med ställningen av myndighet inom regeringskansliet – inrättas för utdelning av bidragen.

Informationsprojekten bör i tiden och till sin omfattning vara avgränsade samt utgöra en identifierbar verksamhet utöver organisationernas vanliga uppgifter.

Stöd skall kunna lämnas för bl.a. framtagande och distribution av material, kurser, konferenser, utställningar, studiebesök och informationsbanker. Resebidrag bör normalt inte ges, inte heller generella förvaltningsbidrag. Bidragen bör således inte medverka till att bygga upp och/eller permanenta institutionella arrangemang.

Informationens beräknade spridningseffekt och möjligheten till delfinansiering av projekt är andra omständigheter som bör vägas in vid bedömningen av bidragsansökningar.

Massmedia liksom politiska partier och därtill hörande organisationer skall normalt inte erhålla bidrag. Specifika utbildningsprojekt som ej är del av normal verksamhet kan dock erhålla bidrag.

Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen för 1993/94 med förslag dels att riksdagen ställer ytterligare 50 milj.kr. till förfogande för informationsinsatser, dels om hur informationsspridningen fram till den i regeringsförklaringen aviserade folkomröstningen bör ske. Enligt min mening bör medel då kunna ställas till förfogande för de organisationer som önskar bedriva kampanj för eller emot ett svenskt EG-medlemskap.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Medel för informationsinsatser om europeisk integration* för budgetåret 1992/93 anvisa ett reservationsanslag på 50 000 000 kr.

G. Samarbete med Central- och Östeuropa

G 1. Samarbete med länderna i Central- och Östeuropa

Jag anser att Sverige bör kompensera Estland och Litauen för det i Sverige deponerade guld som år 1940 utlämnades till Sovjetunionen. Guldets värde är med dagens guldpris ca 192 milj.kr. för det guld som tillhörde Estland och ca 83 milj.kr. för det guld som tillhörde Litauen. Medlen bör belasta anslaget G 1. Samarbete med länderna i Central- och Östeuropa budgetåret 1992/93. Anslaget föreslås uppgå till 1 120 milj.kr. budgetåret 1992/93, vilket innebär

en ökning med 125,5 milj.kr. jämfört med tidigare förslag. Jag kommer att i nästa års budgetproposition föreslå att anslaget budgetåret 1993/94 uppgår till 869 milj.kr. för att kompensera den ökade belastningen under budgetåret 1992/93.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under tredje huvudtitelns reservationsanslag *Samarbete med länderna i Central- och Östeuropa* för budgetåret 1992/93 anvisa 125 500 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1991/92:100 bil. 4.

gotab Stockholm 1992

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992

Föredragande: statsrådet Könberg såvitt avser punkt 1-2 och statsrådet B. Westerberg såvitt avser punkt 3.

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition)

Femte huvudtiteln

1 Administration av socialförsäkring m.m.

B 1. Riksförsäkringsverket

Föredragandens överväganden

Som anförts i de senaste årens budgetpropositioner har försäkringskassorna behov av ett förbättrat och moderniserat ADB-stöd för att kassorna skall klara de ökade krav som ställs på dem. Ett förbättrat ADB-stöd väntas leda till såväl minskade försäkringskostnader som lägre administrationskostnader. Utredningsarbete och försöksverksamhet pågår för närvarande vid riksförsäkringsverket (RFV) och försäkringskassorna i syfte att förbättra ADB-stödet och därmed rationalisera arbetet vid försäkringskassorna.

För innevarande budgetår görs vidare i enlighet med vad som anfördes i 1991 års kompletteringsproposition i en första etapp en satsning på en basinvestering i ADB-kapacitet för att ge kassorna ett mer kraftfullt kontorsstöd genom att bredda tillgången på arbetsplatsutrustningar samt förstärka nät- och kommunikationskapacitet. I en andra etapp avsågs enligt förra årets kompletteringsproposition lokala sjukförsäkringsregister inrättas.

Utredningen om socialförsäkringsregisterlag redovisar i ett delbetänkande (SOU 1991:9) Lokala sjukförsäkringsregister förslag i fråga om inrättande av lokala sjukförsäkringsregister jämte särskild lagreglering i form av en registerlag. Delbetänkandet har remissbehandlats. I årets budgetproposition anförde jag att utredningens förslag övervägdes inom regeringskansliet.

Regeringen har ännu inte slutfört beredningsarbetet i anslutning till förslagen. Det är givetvis angeläget att en modernisering av socialförsäkringens ADB-system snarast kan komma till stånd. Inriktningen bör vara att ge ett ändamålsenligt lokalt verksamhetsstöd vid försäkringskassorna samtidigt som det är av yttersta vikt att den enskildes personliga integritet skyddas. Jag anser att ytterligare överväganden behöver göras innan ställning kan tas till utformningen av det framtida datorstödet. Jag vill dock redan nu ange att en viktig förändring i förhållande till utredningsförslagen bör vara att diagnosregistrering på ADB-medium när det gäller enskilda personer inte skall få förekomma. Vid en avvägning mellan effektivitetsvinster vad gäller arbetsmiljöuppföljning och rehabilitering och de olägenheter för den personliga integriteten som en registrering på ADB-medium av så känsliga uppgifter skulle medföra, finner jag att hänsynen till den personliga integriteten skall överväga. Regeringen bör mot denna bakgrund ge RFV i uppdrag att i nära samarbete med försäkringskassorna närmare utreda moderniseringen av det lokala ADB-stödet varvid teknikstrukturen skall tillvarata fördelar med en decentralisering samtidigt som högt ställda krav på integritetsskydd tillgodoses. Det är min avsikt att senare under året föreslå regeringen att återkomma till riksdagen med förslag i fråga om utvecklingen av ADB-stödet inom socialförsäkringen. För utredningsarbete och försöksverksamhet på ADB-området beräknar jag ett resursbehov om 18,3 milj.kr. för budgetåret 1992/93.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under femte huvudtitelns förslagsanslag *Riksförsäkringsverket* för budgetåret 1992/93 anvisa 18 300 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1991/92:100, bil.6 och prop. 1991/92:102, kapitel 5.

2 Försäkring vid sjukdom, handikapp och ålderdom

D 1. Bidrag till sjukförsäkringen

I regeringens budgetproposition 1991/92:100 beräknades anslaget D 1. för 1992/93 till 5 767 milj. kr..

Prognoserna för sjukpenningutgifterna baseras bl.a. på tidigare års utveckling av sjukfrånvaron och kostnaderna för densamma. Det har framkommit att sjukpenningutgifterna för år 1991 är större än vad jag tidigare räknat med. Antalet ersatta dagar överenstämmer väl med tidigare prognoser. Däremot visar det sig att medelersättningen blivit högre än beräknat. Detta innebär att anslaget bör höjas med 260 milj.kr.

Eftersom ifrågavarande anslag även påverkas av de förslag regeringen framlägger rörande den kommunala ekonomin kommer de sammanlagda

konsekvenserna för anslaget Bidrag till sjukförsäkringen att behandlas i det sammanhanget.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle

att ta del av vad jag anfört beträffande *Bidrag till sjukförsäkringen* för budgetåret 1992/93.

3 Särskilda bestämmelser om bostadsbidrag för första halvåret 1993 m.m.

Gällande bestämmelser

Bestämmelser om bostadsbidrag finns i lagen (1988:786) om bostadsbidrag samt i bostadsbidragsförordningen (1988:787).

Bostadsbidrag till *barnfamiljer* består dels av ett fast belopp, 1 000 kr. per månad, som lämnas oberoende av antalet barn, dels av ett belopp som beror av bostadskostnadens storlek och hur många barn det finns i familjen. Bidraget är inkomstprövat och reduceras med 20% av den del av den bidragsgrundande inkomsten som överstiger 91 000 kr. per år.

Det bostadskostnadsberoende beloppet grundas på bostadskostnaden mellan en nedre och en övre gräns. Inom detta intervall lämnas bidrag med 75 eller 50% av bostadskostnaden. Bostadskostnadsgränserna framgår av följande sammanställning.

Familjer med	Lägsta bidragsgrundande bostadskostnad (kr./mån)	Bidrag med 75% upp till en bostadskostnad av (kr./mån)	Bidrag med 50% upp till en bostadskostnad av (kr./mån)
1 barn	1 900	2 400	3 900
2 barn	1 600	2 800	4 400
3 eller flera barn	1 300	3 200	5 000

Bostadsbidrag till *hushåll utan barn* lämnas dels till ungdomar mellan 18 och 29 år, dels till andra hushåll utan barn. Bidragsbeloppet grundas på bostadskostnadens storlek och lämnas med 75 resp. 30% av bostadskostnaden mellan en nedre och en övre gräns. Bostadskostnadsgränserna framgår av följande sammanställning.

Hushållstyp	Lägsta bidragsgrundande bostadskostnad (kr./mån)	Högsta bidragsgrundande bostadskostnad (kr./mån)	Bidragsandel i procent
Ungdomar 18-28 år			
Makar/samboende			
med studiemedel	1 600	3 100	75
utan studiemedel	900	3 100	75
Ensamboende			
med studiemedel	1 600	2 500	75
utan studiemedel	900	2 500	75
Andra hushåll utan barn	1 600	3 500	30

Bidraget reduceras för *ungdomar* med en tredjedel av den del av den bidragsgrundande inkomsten som överstiger 33 000 kr. per år för ensamboende och 47 000 kr. per år för makar/samboende. För *andra hushåll utan barn* reduceras bidraget med 10% av den del av den bidragsgrundande inkomsten som överstiger 70 000 kr. per år.

Bostadsbidrag första halvåret 1993

Mitt förslag: Bestämmelser om bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn för år 1993 fastställs tills vidare endast för månaderna januari – juni. Bidrag under denna tid lämnas enligt i princip samma regler som under år 1992.

Inkomstprövningen av bidragen sker mot 1991 års taxering. Omprövning av bidragsbeslut till barnfamiljer görs även vid väsentlig ökning av förvärvsinkomsten.

Bostadskostnadsgränserna för barnfamiljer höjs.

Skälen för mitt förslag: Inom regeringskansliet pågår ett utredningsarbete som syftar till att samordna samhällsstödet till ensamföräldrar med bostadsbidragen till barnfamiljer. I anslutning till detta arbete görs också en översyn av bostadsbidragssystemet.

Genom beslut den 16 januari 1992 tillsatte regeringen en särskild utredare för att förbereda en överföring av bostadsbidragens administration från kommunerna till försäkringskassorna den 1 juli 1993. Utredaren skall vidare lämna förslag till regeländringar bl.a. i fråga om inkomstprövningen av bostadsbidragen. Till grund för prövningen används för närvarande den sammanräknade inkomsten enligt taxeringen till statlig inkomstskatt året före bidragsåret. I det nya inkomstskattesystemet saknas begreppet sammanräknad inkomst. I utredarens uppdrag ingår att undersöka möjligheterna att gå över till att pröva bostadsbidragen mot en mer aktuell inkomst.

I avvaktan på resultatet av detta utredningsarbete förordar jag att bestämmelser om bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn för

år 1993 tills vidare fastställs endast för månaderna januari – juni. Bidrag lämnas under denna tid enligt i princip samma regler som under år 1992. Bostadsbidragen bör under det första halvåret 1993, liksom för år 1992, bestämmas med utgångspunkt i den bidragsgrundande inkomst som kan beräknas med ledning av 1991 års taxering. Det innebär att den som vid utgången av år 1992 uppbär bostadsbidrag har rätt att, utan föregående ansökan, få bidrag även för de sex första månaderna av år 1993 på samma nivå som för december 1992. I fråga om barnfamiljer skall dock bidraget omräknas med hänsyn till de ändrade bostadskostnadsgränser, som jag senare kommer att förorda. Möjligheterna för bidragstagare att begära omprövning av bidraget – exempelvis vid bostadskostnadsökningar – skall därvid kvarstå. Förfarandet bör regleras i en lag med särskilda bestämmelser om bostadsbidrag för år 1993.

När nämnda utredningsarbete har avslutats avser jag att återkomma med förslag till nya regler för bostadsbidragsgivningen med sikte på att de nya reglerna skall gälla fr.o.m. den 1 juli 1993.

Omprövning av bidragsbeslut

Genom det tillfälliga beräkningsförfarande som jag har förordat kommer enligt gällande omprövningsregler bostadsbidrag under det första halvåret 1993 till barnfamiljer som uppbär sådant bidrag i december 1992 att omprövas om hushållets inkomster av förvärvsarbete minskar väsentligt i förhållande till motsvarande inkomster enligt 1991 års taxering till statlig inkomstskatt. Däremot påverkar för närvarande inte senare inkomstökningar bidragsbeloppets storlek.

I fråga om sådana barnfamiljer till vilka kommunen inte lämnat bidrag under år 1992 följer av bostadsbidragslagen att såväl väsentliga minskningar som väsentliga ökningar av familjens förvärvsinkomster skall beaktas då bostadsbidraget fastställs för första halvåret 1993.

Det är enligt min mening inte rimligt att väsentliga inkomstökningar får genomslag när bostadsbidraget fastställs för vissa bidragsgrupper men inte för andra. Med hänsyn härtill förordar jag att bidragsbeslut till barnfamiljer för det första halvåret 1993 skall omprövas, inte bara som nu vid inkomstminskning, utan även när hushållets inkomster av förvärvsarbete har ökat väsentligt. Det bör ankomma på boverket att meddela närmare föreskrifter om hur stor ökningen skall vara för att anses väsentlig. Den bidragsberättigade bör ha skyldighet att upplysa kommunen om sådana ökningar. Det kan tilläggas att för hushåll utan barn skall enligt gällande regler bostadsbidrag omprövas om hushållets inkomster har ökat väsentligt i förhållande till de inkomster som låg till grund för bidragsbeslutet.

I fråga om hushåll utan barn påverkas bostadsbidragens storlek av om hushållet får *studiemedel* eller ej. En upplysningsskyldighet bör därför införas för de hushåll utan barn som har beviljats bostadsbidrag och därefter får studiemedel. Bidraget bör anpassas med hänsyn härtill.

Jag vill i detta sammanhang även ta upp en fråga som rör beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten i de fall *realisationsvinst* ingår i den sammanräknade inkomsten.

En realisationsvinst som uppkommit i samband med försäljning av t.ex. ett egnahem eller en bostadsrätt ökar den sammanräknade inkomsten. Det innebär att den bidragsgrundande inkomsten kan bli för hög för att bostadsbidrag skall lämnas eller att bidrag lämnas med ett lägre belopp.

Som jag tidigare angett kommer som grund för behovsprövningen av de bostadsbidrag som lämnas under såväl år 1992 som under det första halvåret 1993 att grundas på 1991 års taxering till statlig inkomstskatt. Det innebär att ett hushåll kan förlora rätten till bostadsbidrag eller få ett lägre bidrag till följd av att samma realisationsvinst påverkar bidraget under två på varandra följande år. Det är enligt min mening en orimlig effekt. Det bör därför finnas en möjlighet att bortse från realisationsvinst från en försäljning av bostad när bostadsbidrag fastställs för de sex första månaderna år 1993. Det bör ankomma på boverket att meddela erforderliga föreskrifter.

Höjda bostadskostnadsgränser

Det är enligt min mening motiverat att genom bostadsbidragen lindra effekterna av bostadskostnadsökningar. I dag har närmare hälften av de *barnfamiljer* som är berättigade till sådana bidrag en bostadskostnad som är högre än de övre bostadskostnadsgränserna. Utan en uppräkning av dessa gränser med hänsyn till bostadskostnadsutvecklingen kommer endast de barnfamiljer vars hyreshöjningar ligger inom ramen för gällande kostnadsgränser att kunna få ökat bidrag. För att både familjer i vanliga bostadskostnadslägen och familjer som bor i nyproducerade lägenheter skall få ett förstärkt stöd måste de övre bostadskostnadsgränserna höjas inför år 1993. För att en sådan förstärkning av stödet skall kunna genomföras, bör emellertid även gränserna för de lägsta bidragsgrundande bostadskostnaderna höjas.

Jag förordar att de nedre bostadskostnadsgränserna höjs med 150 kr. per månad för samtliga barnfamiljer samt att den övre bostadskostnadsgränsen höjs, för familjer med ett barn med 500 kr. per månad, för familjer med två barn med 600 kr. per månad och för familjer med tre eller flera barn med 700 kr. per månad.

Mina förslag i denna del kan sammanfattas i följande tablå.

De bostadskostnadsgränser över vilka bidrag lämnas med 50% av bostadskostnaden behålls oförändrade.

Familjer med	Lägsta bidragsgrundande bostadskostnad (kr./mån)	Bidrag med 75% upp till en bostadskostnad av (kr./mån)	Bidrag med 50% upp till en bostadskostnad av (kr./mån)
1 barn	2 050	2 400	4 400
2 barn	1 750	2 800	5 000
3 eller flera barn	1 450	3 200	5 700

De ändringar som jag nu har förordat i fråga om bostadskostnadsgränser för bostadsbidrag till barnfamiljer föranleder ändringar i 19 § lagen om bostadsbidrag.

Ändrade omprövningsregler för barnfamiljer fr.o.m. den 1 juli 1992

Som jag tidigare redovisat bygger beräkningen av bostadsbidrag på sökandens sammanräknade inkomst enligt taxeringen till statlig inkomstskatt året före bidragsåret. Har inkomsten av förvärvsarbete under bidragsåret ändrats väsentligt i förhållande till motsvarande inkomst enligt taxeringen får emellertid bidraget räknas om med hänsyn till den aktuella förvärvsinkomsten. I lagen om bostadsbidrag anges i fråga om barnfamiljer att det skall stå klart att inkomständringen kommer att bestå under bidragsåret. Handläggare av bostadsbidrag har påtalat att dessa regler leder till att kommunen inte kan ompröva bidraget vid en väsentlig inkomstminskning vars varaktighet är osäker eller om det inte går att säkert beräkna vilken inkomst sökanden kommer att ha under bidragsåret. Exempel på detta är när en sökande blivit arbetslös eller när en sökande inte kan förvärvsarbeta på grund av brist på barnomsorg.

Jag anser det angeläget, inte minst med hänsyn till nuvarande situation på arbetsmarknaden, att bostadsbidrag kan omprövas när förvärvsinkomsten minskat väsentligt även om bidragstagaren inte med säkerhet kan beräkna sin inkomst för resten av bidragsåret. Ett sätt att göra detta möjligt är att införa en anmälningsplikt för bidragstagaren och en därtill kopplad omprövningsrätt för kommunen i sådana fall där det visat sig att sökandens bedömning att inkomsten varaktigt minskar under bidragsåret inte hållit. En sådan ändring bör genomföras redan under innevarande bidragsår.

Jag förordar att det införs en särskild regel om anmälningsplikt för barnfamiljer i de fall inkomsten av förvärvsarbete ökar sedan ett högre bidrag beviljats på grund av en inkomstminskning och att kommunen har rätt att ompröva bidraget i sådana fall. Ökningen i förhållande till den beräknade inkomst som lagts till grund för bidraget bör dock av administrativa skäl vara inte obetydlig. Det bör ankomma på boverket att närmare föreskriva hur stor ökningen skall vara för att beaktas.

De ändringar som jag nu har förordat, och som föranleder ändringar i 27-28 §§ lagen om bostadsbidrag, bör tillämpas för bidrag som lämnas fr.o.m. den 1 juli 1992.

Upprättade lagförslag

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

1. lag om ändring i lagen (1988:786) om bostadsbidrag,
2. lag med särskilda bestämmelser om bostadsbidrag för år 1993.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga I:3.1* och *I:3.2*. Förslagen är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande ej erfordras.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att anta lagförslagen.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1988:786) om bostadsbidrag

Härigenom föreskrivs att 19 och 27-28 §§ lagen (1988:786) om bostadsbidrag[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
19 §[2]	
Bostadsbidrag lämnas månadsvis 1. med 1 000 kronor samt 2. med 75 procent av den del av bostadskostnaden per månad som för familjer med ett barn överstiger *1 900* kronor men inte 2 400 kronor, familjer med två barn överstiger *1 600* kronor men inte 2 800 kronor, familjer med tre eller flera barn överstiger *1 300* kronor men inte 3 200 kronor.	Bostadsbidrag lämnas månadsvis 1. med 1 000 kronor samt 2. med 75 procent av den del av bostadskostnaden per månad som för familjer med ett barn överstiger *2 050* kronor men inte 2 400 kronor, familjer med två barn överstiger *1 750* kronor men inte 2 800 kronor, familjer med tre eller flera barn överstiger *1 450* kronor men inte 3 200 kronor.
Om bostadskostnaden överstiger de belopp som anges i första stycket 2, lämnas bostadsbidrag med 50 procent av den överskjutande bostadskostnaden per månad upp till *3 900* kronor för familjer med ett barn, *4 400* kronor för familjer med två barn, *5 000* kronor för familjer med tre eller flera barn.	Om bostadskostnaden överstiger de belopp som anges i första stycket 2, lämnas bostadsbidrag med 50 procent av den överskjutande bostadskostnaden per månad upp till *4 400* kronor för familjer med ett barn, *5 000* kronor för familjer med två barn, *5 700* kronor för familjer med tre eller flera barn.

Högre bostadskostnad än som anges i andra stycket får beaktas, om bidragssökanden eller någon medlem av dennes familj är handikappad och socialnämnden har tillstyrkt att bidrag lämnas för en högre kostnad.

Närmare föreskrifter om beräkningen av bostadskostnadens storlek meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

[1] Lagen omtryckt 1990:792.

[2] Senaste lydelse 1991:477.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
27 §	
Den som uppbär bostadsbidrag skall upplysa kommunen	Den som uppbär bostadsbidrag skall upplysa kommunen
1. om *familjen* byter bostad,	1. om *hushållet* byter bostad,
2. om *familjens* sammansättning ändras,	2. om *hushållets* sammansättning ändras,
	3. ifråga om barnfamiljer, om hushållets inkomster av förvärvsarbete ökar i förhållande till de förvärvsinkomster som låg till grund för ett bidragsbeslut till följd av inkomstminskning,
3. ifråga om hushåll utan barn, om hushållets inkomster ökar väsentligt, och	*4.* ifråga om hushåll utan barn, om hushållets inkomster ökar väsentligt, och
4. i det fall bostadsbidrag uppbärs enligt 14 § fjärde stycket om denne eller dennes make inte längre uppbär studiemedel.	*5.* i det fall bostadsbidrag uppbärs enligt 14 § fjärde stycket om denne eller dennes make inte längre uppbär studiemedel.
28 §	
Beslut om *bostadsbidrag till barnfamiljer* skall omprövas	Beslut om *bostadsbidrag till barnfamiljer* skall omprövas
1. om den som uppbär bidraget begär det och familjens inkomster av förvärvsarbete har minskat väsentligt i förhållande till motsvarande inkomster enligt taxeringen till statlig inkomstskatt året före bidragsåret och det står klart att inkomstminskningen kommer att bestå under bidragsåret,	1. om den som uppbär bidraget begär det och familjens inkomster av förvärvsarbete har minskat väsentligt i förhållande till motsvarande inkomster enligt taxeringen till statlig inkomstskatt året före bidragsåret och det står klart att inkomstminskningen kommer att bestå under bidragsåret,
2. om familjen byter bostad eller familjens sammansättning ändras på ett sådant sätt som har betydelse för bidraget,	2. om familjen byter bostad eller familjens sammansättning ändras på ett sådant sätt som har betydelse för bidraget,
3. om den som uppbär bidraget begär det och bostadskostnaden har ändrats.	3. om den som uppbär bidraget begär det och bostadskostnaden har ändrats,
	4. om sådan inkomstökning som anges i 27 § 3 har inträffat.

Bidragsbeslutet får efter särskild utredning omprövas, om det är uppenbart att familjen inte behöver det bostadsbidrag som har beviljats.

Denna lag träder träder i kraft den 1 juli 1992 och tillämpas såvitt gäller 27-28 §§ i fråga om bostadsbidrag som avser tiden efter ikraftträdandet och i övrigt första gången i fråga om bostadsbidrag för år 1993.

2 Förslag till

Lag med särskilda bestämmelser om bostadsbidrag för år 1993

Härigenom föreskrivs följande.

1 § För år 1993 lämnas bostadsbidrag enligt lagen (1988:786) om bostadsbidrag tills vidare endast för månaderna januari – juni med de avvikelser som följer av denna lag.

2 § Den som vid utgången av år 1992 uppbär bostadsbidrag har rätt att utan föregående ansökan få bidrag även för månaderna januari – juni 1993 med, i fråga om barnfamiljer, omräknat belopp enligt 19 § lagen (1988:786) om bostadsbidrag eller, i fråga om hushåll utan barn, med samma belopp som för december 1992.

Bidragsbeloppet skall omprövas

1. för barnfamiljer, om något sådant förhållande inträffar som avses i 28 § första stycket 2-4 lagen (1988:786) om bostadsbidrag eller om familjens inkomster av förvärvsarbete har ökat väsentligt eller minskat väsentligt i förhållande till motsvarande inkomster enligt 1991 års taxering till statlig inkomstskatt och det står klart att inkomständringen kommer att bestå under bidragsåret, samt
2. för hushåll utan barn, under de förutsättningar som anges i 29 § samma lag eller om hushållet beviljas studiemedel.

Den upplysningsskyldighet som föreskrivs i 27 § lagen om bostadsbidrag gäller även sådana ändringar av inkomst och studiemedel som avses i andra stycket.

3 § I fråga om bostadsbidrag för månaderna januari – juni 1993 i andra fall än som avses i 2 §, skall bidraget bestämmas med utgångspunkt från den bidragsgrundande inkomst som kan beräknas med ledning av 1991 års taxering till statlig inkomstskatt. I fråga om upplysningsskyldighet och omprövning av bidragsbeslut skall 2 § tillämpas.

4 § Närmare föreskrifter i fråga om den bidragsgrundande inkomsten och ansökningsförfarandet meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

gotab Stockholm 1992

Kommunikations-departementet

Kommunikationsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992.

Prop. 1991/92:150
Bilaga I:4

Föredragande: statsrådet Odell

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition).

Sjätte huvudtiteln

D. Järnvägar

D 7. Bidrag till Växjö-Hultsfred-Västervik Järnvägsaktiebolag

Bakgrund

I det trafikpolitiska beslutet år 1988 (prop. 1987/88:50 bil. 1, TU19, rskr. 260) angavs att vissa järnvägar kan vara av intresse ur turistsynpunkt. För att stimulera utvecklingen av sådan trafik kan bandelar och tillhörande fastigheter som inte trafikeras reguljärt överlåtas till den som vill bedriva turisttrafik på banan. Regeringen har mandat att överlåta fast egendom till ett värde av högst 5 milj.kr. i varje enskilt fall. Som riktmärke bör berörda turistintressenter genom egna insatser svara för minst samma värde som den statligt efterskänkta andelen av anläggningen motsvarar. Det ankommer på regeringen att bedöma angelägenhet och långsiktighet i projektet samt om och hur nedsättning av köpesumman skall ske.

Riksdagen beslöt samtidigt att Växjö-Hultsfred-Västervik Järnvägsaktiebolags (VHVJ) förvärv av den 18 mil långa smalspåriga järnvägen Växjö-Hultsfred-Västervik skulle omfattas retroaktivt av de angivna riktlinjerna, eftersom denna bana överlåts år 1987. Genom regeringsbeslut skedde därefter en retroaktiv nedsättning av priset med 3,625 milj.kr.

VHVJ bedriver för närvarande viss turisttrafik och skoltågstrafik. VHVJ har planer på att utöka verksamheten till att även omfatta viss godstrafik. Bolaget har ekonomiska svårigheter på grund av de kapitalkostnader som uppstod i och med förvärvet av banan. VHVJ har därför i en skrivelse till kommunikationsdepartementet ansökt om bidrag motsvarande bolagets del av köpeskillingen för banan år 1987 efter nedsättning. Bidraget är beräknat till 3,620 milj.kr. i 1991 års penningvärde.

Föredragandens överväganden

Jag föreslår att VHVJ får ett engångsbidrag för verksamheten på järnvägen Växjö-Hultsfred-Västervik. Därigenom bör bolaget kunna lösa större delen

av de lån bolaget tagit för finansieringen av banförvärvet år 1987. Jag förordar att 3,7 milj.kr. anvisas för detta ändamål kommande budgetår. Det får ankomma på regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att besluta om villkoren för bidraget med utgångspunkt i att en långsiktig överlevnad för bolagets verksamhet så långt möjligt skall underlättas.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Bidrag till Växjö-Hultsfred-Västervik Järnvägsaktiebolag* för budgetåret 1992/93 anvisa ett anslag på 3 700 000 kr.

J. Telekommunikationer

Teletaxorna

Den svenska telemarknaden har successivt präglats av ökad konkurrens. Från att inledningsvis i huvudsak ha gällt olika slags teleutrustning finns konkurrensen numera etablerad också i fråga om teletjänster, främst till företag. Den ändrade marknadssituationen har föranlett beslut om ny verksamhetsform och nya ekonomiska krav på televerket. Men den ökade konkurrensen förutsätter också en fortsatt omstrukturering av televerkets taxor. Riksdagen har också tidigt ställt sig bakom en kostnadsanpassning.

Våren 1991 beslutade riksdagen att fr.o.m. den 1 januari 1992 fullt ut delegera taxebesluten till televerket (prop. 1990/91:87, TU 28, rskr. 369). Riksdagen fastställde därvid bl.a. ett pristak för telefontaxorna som innebar att dessa får öka med högst 70 % av förändringen av nettoprisindex.

Mot denna bakgrund arbetade televerket fram ett förslag till taxeomläggning som skulle genomföras den 1 januari 1992. Omläggningen innebar i stora drag att minutavgiften för lokalsamtal skulle höjas samtidigt som det geografiska området där lokaltaxa gäller skulle utökas, med undantag för Stockholmsområdet. Taxorna för rikssamtal och internationella samtal skulle sänkas. Samtidigt skulle abonnemangsavgifterna höjas. Förslaget medförde totalt sett en taxehöjning som rymdes inom det av riksdagen satta pristaket.

I december år 1991 beslutade riksdagen att taxedelegeringen skulle senareläggas till den 1 juli 1992 (FiU 10 mom. 11, rskr. 108). Under tiden skulle alternativa pristak analyseras. Enligt riksdagsbeslutet skulle övervägas bl.a. om taket borde knytas till hushållens telefontaxor, varvid ett pristak på 25 % alternativt 50 % av nettoprisindex kunde övervägas.

Riksdagens beslut i december 1991 medförde att televerkets planerade taxeomläggning per den 1 januari 1992 inte genomfördes. Det kan vidare nämnas att verket inte fick höja abonnemangsavgiften för hushållen under år 1991 vilket verket hade föreslagit hösten 1990. Verket har emellertid genomfört taxehöjningar på de områden som inte kräver regeringsbeslut. Den uteblivna taxehöjningen per den 1 januari 1992 medför enligt televerkets beräkningar uteblivna intäkter på ca 600 milj. kr. på årsbasis.

Televerket har kommit in till regeringen med en analys av alternativa pristak för telefoni enligt riksdagens beslut. Verket har vid analysen utgått från att fastställda lönsamhetskrav och det sociala och regionalpolitiska ansvaret skall uppfyllas samt att den s.k. kostnadsanpassningen av teletaxorna skall fullföljas. I verkets analys konstateras att det beslutade pristaket på 70 % av förändringen av nettoprisindex för telefoni innebär att totalproduktiviteten måste öka med minst 3 % per år för att lönsamhetskraven skall klaras. Ett lägre pristak skulle i konsekvens med detta leda till än högre krav på produktiviteten. Verket bedömer att en ytterligare produktivitetsökning inte är realistisk.

I 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 7) föreslår regeringen att televerket ombildas till aktiebolag den 1 januari 1993. Regeringen framhåller i propositionen att den inför en bolagisering har för avsikt att genomföra en fördjupad analys av bl.a. telemarknaden, televerket och statens ägarroll. I detta sammanhang understryks vikten av att en riktig kostnadsfördelning sker på olika teletjänster och att detta avspeglas i priset. Området ses nu över särskilt i samband med arbetet att bolagisera televerket. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med dessa frågor under hösten.

Föredragandens överväganden

Som jag nämnde pågår en genomlysning inom kommunikationsdepartementet av bl.a. televerkets kostnadsstruktur och principer för taxesättning. Resultatet av detta arbete kommer att ligga till grund för ställningstaganden kring principer för fördelning av gemensamma kostnader på olika kundkategorier, vilket självfallet också påverkar den framtida taxestrukturen. I detta omfattande arbete kommer naturligen frågor om pristak m.m. att behandlas. Jag anser det nödvändigt att vid utformningen av framtida pristak beakta att detta i första hand bör tillämpas på de områden som är utsatta för ingen eller svag konkurrens, dvs. för närvarande hushållstelefonin. I avvaktan på att det arbete jag redogjort för slutförs och att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till bl.a. pristak och principer för en framtida taxestruktur bör någon genomgripande omstrukturering av televerkets taxor inte genomföras under år 1992.

Det är dock angeläget att utbyggnaden och moderniseringen av telenätet inte försenas, inte minst med hänsyn till rådande sysselsättningsläge. Televerket bör därför i avvaktan på senare regeringsförslag kunna genomföra en viss höjning av taxorna för hushållstelefonin under innevarande år. Televerket har förordat att en höjning av hushållens abonnemangsavgift med 30 kr. per kvartal (exkl. moms) genomförs den 1 juli 1992. Jag anser för egen del att en sådan höjning är rimlig. Genom denna höjning av kvartalsavgiften, inkl. övriga förändringar av de telefontaxor som televerket självt kan besluta om, kommer den genomsnittliga prisnivån för telefoni att höjas med ca 2,3 % under år 1992. Prisnivån för hushållstelefonin kommer att höjas med ca 3,6 %. Med denna utgångspunkt bör den uppskjutna ändringen i förordningen (1991:1791) om ändring i teleförordningen (1985:765) träda i kraft som avsett den 1 juli 1992.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att godkänna vad jag anfört om teletaxorna.

L. Övriga infrastrukturåtgärder (tidigare litterabenämning L. Övriga infrastrukturinvesteringar)

L 3. Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt

Underhållet av statliga vägar och järnvägar har under en följd av år varit eftersatt på grund av brist på medel. De satsningar som har skett inom vägsektorn har destinerats till investeringar på de större vägarna för att skapa ökad framkomlighet och tillväxt samt till åtgärder för att öka bärigheten på broar på de större vägarna i hela landet och på broar på övriga vägar i skogslänen. Inom järnvägssektorn har satsningarna främst inriktats mot investeringar på de mest trafikerade järnvägarna för att skapa ökad framkomlighet och kapacitet samt för att förbättra dessa järnvägars standard.

Föredragandens överväganden

Behov föreligger att vidta åtgärder på de mindre vägarna och på vissa järnvägar. Dessa åtgärder har bl.a. stor betydelse för fortlevnad och utveckling av det lokala näringslivet. Åtgärdsbehov finns i olika omfattning i alla delar av landet både inom områden med relativt sett låg arbetslöshet och områden med hög arbetslöshet.

I syfte att skapa ökade sysselsättnings- och tillväxteffekter bör ytterligare medel anvisas till underhållsåtgärder på vägar och järnvägar och till reinvesteringar i främst mindre objekt på länsvägar och på vissa järnvägar. Jag beräknar att totalt 2 200 milj. kr. bör anvisas för kommande budgetår. Det får ankomma på regeringen att bestämma om fördelningen mellan väg- och järnvägssektorn.

De anvisade medlen bör därefter ställas till vägverkets och banverkets disposition för nämnda åtgärder och fördelas på vägverkets regioner och banverkets regioner. Vid fördelningen på regioner och vid verkens fördelning på enskilda objekt skall hänsyn tas till arbetslöshetssituationen och behovet och nyttan av åtgärderna samt till objektens betydelse för bl.a. näringslivets behov av transporter och för ökad tillväxt. Åtgärderna skall kunna sättas i gång snabbt och vara sysselsättningsintensiva. Åtgärderna skall inom vägsektorn innefatta bl.a. förstärknings- och beläggningsarbeten på de mindre vägarna. Möjligheten att anlita av arbetsmarknadsmyndigheterna anvisad arbetskraft skall tas till vara.

De föreslagna åtgärderna beräknas ge en direkt sysselsättning under budgetåret 1992/93 för ca 3000 personer och indirekt för betydligt fler.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Underhållsåtgärder för sysselsättning och tillväxt* för budgetåret 1992/93 anvisa ett reservationsanslag på 2 200 000 000 kr.

gotab Stockholm 1992

Finansdepartementet

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992

Prop. 1991/92:150
Bilaga I:5

Föredragande: statsrådet Wibble

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av förslaget till statsbudget för budgetåret 1992/93, m.m., såvitt avser finansdepartementets verksamhetsområde

1 Skattefrågor

1.1 Allmänna synpunkter

Sedan regeringen tillträdde i höstas har en rad åtgärder vidtagits för att ge den svenska ekonomin ny växtkraft och trygga en stark ekonomisk bas. Därigenom skapas förutsättningar att långsiktigt slå vakt om välfärd, social trygghet och en god miljö. Vägledande för de åtgärder som vidtagits på skatteområdet sedan regeringsskiftet har för det första varit strävan att slopa eller i vart fall sänka uttaget av sådana skatter som hämmar tillväxten och fördjupar de ekonomiska problemen. Vidare har målet varit att anpassa skatteuttag och struktur till vad som följer av ambitionen att fullt ut utnyttja de möjligheter ett svenskt EG-medlemskap kommer att medföra. Ett tredje mål för skattepolitiken har varit att åstadkomma en successiv sänkning av det samlade skatteuttaget. De nu nämnda målen för skattepolitiken befästs genom de förslag som jag i det följande lägger fram.

Det är angeläget att skydda och förbättra miljön. Genom utformningen av förslagen till reformerad energibeskattning hävdas de energi- och miljöpolitiska målen. Miljöprofilen förbättras genom ökad tonvikt på koldioxidskatten. Samtidigt är en sänkning av energiskatten för de konkurrensutsatta delarna av näringslivet sannolikt den enskilt viktigaste åtgärden vi kan vidta för att stärka industrins konkurrenskraft. De samhällsekonomiska skadeverkningarna av en internationellt avvikande energibeskattning är uppenbara.

Hela frågan om skattesystemets utformning i samband med den europeiska integrationen har under den senaste tiden kommit i centrum. Den behandlas bl.a. i långtidsutredningen och i en rapport utarbetad av finansdepartementets skatteavdelning; Sverige Europa och skatterna. En gemensam slutsats är att vissa indirekta skatter bör sänkas. I fråga om mervärdeskatten rekommenderas en sänkning av den generella skattesatsen i syfte att undvika gränshandel och därigenom förlust av skattebas.

Det bör emellertid också framhållas att sådan gränshandel ger upphov till samhällsekonomiska förluster och inte enbart ett bortfall av skatteintäkter för staten.

En betydande sänkning av uttaget av mervärdeskatt bör därför enligt min mening göras redan innan ett medlemskap i EG. Genom omläggningen av energibeskattningen ökar skattebelastningen på hushållen. Denna effekt är energi- och miljöpolitiskt motiverad. Däremot bör inte det samlade skatteuttaget för hushållen öka. Höjningen av skatteuttaget balanseras av en sänkning av mervärdeskatten med ca 0,5 procentenheter. En ytterligare sänkning av mervärdeskatten är emellertid motiverad av EG-anpassningsskäl. Denna bör i huvudsak finansieras inom ramen för skattesystemet genom en breddning av basen för uttag av inkomstskatt.

Jag föreslår i det följande att den generella mervärdeskattesatsen sänks från 25 till 22 %. Samtidigt görs en omläggning av det s.k. schablonavdraget under inkomst av tjänst. Avdraget ersätts med ett system där avdrag inte medges förrän de avdragsgilla kostnaderna överstiger vissa bottenbelopp.

Slutligen kommer jag också att ta upp frågan om fastighetsskatt på kommersiella lokaler.

De åtgärder som jag nu föreslår innebär att den politik regeringen lagt fast fullföljs. Samhällsekonomiskt skadliga skatter slopas och skattesystemet anpassas till förhållandena i omvärlden. Det samlade skatteuttaget sänks.

1.2 Energibeskattningen

1.2.1 Ärendet och dess beredning

Den 21 juni 1990 tillkallade chefen för finansdepartementet en särskild utredningsman (professor Lennart Hjalmarsson) för att se över frågan om skattenedsättning för den energiintensiva industrin och växthusnäringen. Enligt direktiven borde utredaren bedöma om det för att ge industrin rimliga internationella konkurrensförutsättningar fanns ett fortsatt behov av de nuvarande nedsättningsreglerna. För det fall bestämmelserna om nedsättning skulle vara kvar borde de utformas så att energihushållning stimuleras och utsläppen av miljöskadliga ämnen minskas.

Utredningen om översyn av reglerna om skattenedsättning för industrin och växthusnäringen m.m. (ÖS-91) redovisade i november 1991 i betänkandet Konkurrensneutral energibeskattning (SOU 1991:90) resultatet av sitt arbete. Utredningen föreslår nya regler för beskattningen av den energi som används i industrin och växthusnäringen. Utredningens sammanfattning och lagförslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga I:5.1* resp. *bilaga I:5.2* Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom finansdepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 4314/91).

En interdepartemental arbetsgrupp har på uppdrag av näringsdeparte-

mentet, miljö- och naturresursdepartementet samt finansdepartementet kompletterat utredningens förslag med en miljökonsekvensbeskrivning. Närings- och teknikutvecklingsverkets (NUTEK) remissyttrande över betänkandet Konkurrensneutral energibeskattning har härvid utgjort ett viktigt underlag. Yttrandet innehåller beräkningar av produktionstillväxten, energianvändningen samt utsläppen av koldioxid, svavel och kväveoxider från industrin under antagande av olika skattemodeller, däribland utredarens förslag.

Jag kommer i det följande att ta upp utredningens förslag till nya skatteregler för industrin (SNI 2 och 3) och växthusnäringen. Omläggningen av beskattningen bör enligt min mening finansieras inom energibeskattningens ram. Härigenom kommer även andra delar av energibeskattningen att beröras. Energibeskattningen kommer genom mina förslag att tekniskt bli mer komplicerad vilket nödvändiggör en teknisk översyn. Jag avser därför att föreslå regeringen att en särskild utredare tillkallas med uppgift att göra en huvudsakligen lagteknisk översyn av energibeskattningen. Förutom den tekniska översynen bör utredningsuppdraget också omfatta vissa materiella frågor såsom avgränsningen av det skattepliktiga området för framför allt oljeprodukter.

Den 12 december 1991 tillkallades en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till den tekniska anpassningen av bl.a. energiskatterna som behövs vid ett svenskt medlemskap i EG (Fi 1991:09). Ett nära samarbete bör etableras mellan dessa båda utredningar. Förslagen från den särskilda energiskatteutredaren bör vara så utformade att de kan tillämpas i ett EG-perspektiv.

Effekterna av den ändring av kraftvärmens energibeskattning som genomfördes som ett resultat av trepartiöverenskommelsen om energipolitiken våren 1991 har ifrågasatts. En särskild arbetsgrupp bör därför tillsättas för att belysa följderna av ändringen och om så erfordras föreslå åtgärder som undanröjer eventuella negativa effekter. Arbetsgruppen bör även belysa biobränslenas möjligheter att i större utsträckning bli konkurrenskraftiga inom kraftvärmeområdet.

Den skillnad i beskattningen av energi mellan industri och övriga förbrukare, som jag kommer att föreslå i det följande, kommer att leda till ett administrativt merarbete för riksskatteverket. Jag kommer därför att i särskild ordning se till att riksskatteverket tillförs de resurser som behövs för att det nya i energiskattesystemet skall kunna administreras på ett acceptabelt sätt.

1.2.2 Nuvarande energibeskattning

Enligt lagen (1957:262) om allmän energiskatt (EL, ändrad senast 1991:1823) skall energiskatt betalas för kolbränslen, fotogen, motorbrännoljor och eldningsoljor samt andra oljeprodukter med undantag för smörjoljor och smörjfetter som inte används för energialstring, naturgas och gasol. Energiskatt tas inte ut för biobränslen eller torv.

Koldioxidskatt betalas enligt lagen (1990:582) om koldioxidskatt (ändrad senast 1991:1822) för bensin och för alla de bränslen som är belagda med allmän energiskatt. Koldioxidskatt tas också ut på flygbränsle enligt lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik (ändrad senast 1990:586).

I tabellen nedan redovisas den nuvarande energi- och koldioxidskatten för bränslen.

Bränsle	Enhet	Energi-skatt kr.	CO_2-skatt kr.	Totalt skatt kr.	öre/kWh
Olja Miljöklass 1	m^3	90	720	810	8,9
" " 2	m^3	290	720	1010	10,6
" " 3	m^3	540	720	1260	12,0
Kol	ton	230	620	850	11,4
Naturgas	$1000m^3$	175	535	710	6,6
Gasol	ton	105	750	855	6,7

Koldioxidskatten på bensin är 58 öre per liter. För inrikesflyget motsvarar koldioxidskatten 79 öre per kg förbrukat flygbränsle.

På de skattebelopp som anges ovan tillkommer mervärdeskatt som beräknas på energipriset inklusive punktskatter.

Allmän energiskatt på elektrisk kraft är utformad så att den som distribuerar kraften är skattskyldig. Skatten tas ut med 2,2 öre per kWh vid förbrukning i vissa glesbygdskommuner i de nordliga delarna av Sverige och med 7,2 öre per kWh för förbrukning i övriga landet. Vid förbrukning i industriell verksamhet är skattesatsen 5 öre per kWh. Därutöver beskattas elkraft genom lagen (1982:1201) om skatt på viss elektrisk kraft (SEL, ändrad senast 1984:997) och genom lagen (1983:1104) om särskild skatt för elektrisk kraft från kärnkraftverk (LAE, ändrad senast 1986:503). Enligt SEL tas skatt ut för elektrisk kraft som produceras i ett vattenkraftverk med en installerad generatoreffekt av minst 1500 kW. Skatten är 2 öre per kWh om kraften har producerats i ett kraftverk som har tagits i drift före år 1973. Skatten sätts ned med 1 öre per kWh om kraften har producerats i ett kraftverk som har tagits i drift under åren 1973-1977 och med 2 öre per kWh om kraften har producerats i ett kraftverk som tagits i bruk därefter. För elektrisk kraft som framställs i ett kärnkraftverk tas skatt ut med 0,2 öre per kWh.

Energiskattesystemet karaktäriseras av en rad avdrags- och undantagsbestämmelser. Vid beräkning av energi- och koldioxidskatt medges avdrag för bränsle som använts för produktion av elkraft, medan elkraften beskattas hos användaren. Avdrag får också göras för bränslen som använts för produktion av andra skattepliktiga bränslen. Genom dessa regler undviks dubbelbeskattning. Avdrag medges även för bränslen som förbrukats eller sålts för förbrukning för annat ändamål än energialstring och för kolbränslen som förbrukats i metallurgiska processer. Härutöver finns bestämmelser om avdrag för skatt på bränsle som exporterats eller använts för bl.a. bandrift och fartygsdrift. Liknande

avdragsbestämmelser tillämpas vid beräkning av skatt på elektrisk kraft. Avdrag får även göras för energiskatt på bränsle som använts för värmeproduktion i kraftvärmeverk.

Undantagna från skatteplikt är bl.a. inhemska fasta bränslen och inhemskt framställd metan. Detsamma gäller elektrisk kraft som framställs i mindre kraftverk, t.ex. minikraftverk och vindkraftverk, eller kraft som levereras utan avgift med viss låg effekt.

För uttag av energiskatter inom industrin och växthusnäringen gäller dessutom speciella nedsättningsbestämmelser. Dessa regler har införts för att mildra skattebelastningen på energi för de mest energiintensiva industriföretagen och för växthusnäringen. Enligt lagen (1974:992) om nedsättning av allmän energiskatt och koldioxidskatt (NEL, ändrad senast 1990:584) kan dessa skatter sättas ned. Regeringens möjlighet att med stöd av NEL begränsa skatterna på energi utnyttjas årligen av drygt 100 företag. Under år 1992 har regeringen på ansökan nedsatt energi- och koldioxidskatten vid industriell tillverkning till 1,2 % av de tillverkade produkternas försäljningsvärde fritt fabrik. Hela energi- och koldioxidskatten på kolbränslen, gasol och naturgas är nedsättningsgrundande liksom energiskatten på elektrisk kraft. För oljebränslen, miljöklass 3, gäller att endast 473 kr. av den sammanlagda skatten på 1260 kr. per m^3 får räknas med i nedsättningsunderlaget. Detta innebär att 787 kr. per m^3 olja utöver det nedsatta skattebeloppet betalas av det aktuella företaget. Nedsättningen är av betydelse för främst pappers- och massaindustrin, järn- och stålindustrin, cementindustrin, kalk- och tegelindustrin, kemiindustrin och gruvnäringen. För budgetåret 1990/91 uppgick värdet av skattenedsättningen till cirka 900 miljoner kr.

Vid beräkning av energi- och koldioxidskatt för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling begränsas skatten till 15 % av de generella skattesatserna. Värdet av nedsättningen uppskattas till cirka 90 miljoner kr. för budgetåret 1990/91.

1.2.3 Energibeskattningen i andra länder

Frågan om industrins energibeskattning i andra länder, främst inom EG, är central då det gäller utformningen av svenska skattebestämmelser på ett konkurrensneutralt sätt gentemot utlandet. Följande huvuddrag kan urskiljas från den kartläggning som gjorts av ÖS-91 om de nuvarande bestämmelserna för energibeskattning inom länderna i västra Europa, Nordamerika och Japan:

- Energivarorna är oftast belagda med mervärdeskatt.
- Industrins användning av elenergi beskattas endast undantagsvis. Detsamma gäller växthusnäringen.
- I flertalet länder förekommer punktskatter (acciser) på eldningsoljor vid sidan om mervärdeskatten. Endast Danmark och Italien har högre punktskatt på olja än Sverige. I Danmark gäller dock att industrin och flertalet andra mervärdeskattskyldiga har avdragsrätt inom mervärdeskattesystemet också för acciser. Därmed betalar större delen av det

danska näringslivet inte några punktskatter på energi alls.
- Samtliga länder i Västeuropa har höga acciser på bensin. I Nordamerika är drivmedelsbeskattningen låg.
- Miljörelaterade skatter och avgifter för bränslen är mindre vanliga. Införandet av sådana diskuteras dock i flera länder liksom inom EG.

1.2.4 Harmonisering av energibeskattningen inom EG

Inom EG pågår ett omfattande arbete med att samordna de indirekta skatterna, däribland energiskatterna, inför genomförandet av den inre marknaden. Tanken är att ett definitivt system för punktskatter skall träda i kraft år 1993. En viktig utgångspunkt vid utformningen av en gemensam energiskattepolitik är ett dokument från EG-kommissionen hösten 1991 om en klimatstrategi för att nå målet att stabilisera den inre marknadens totala utsläpp av koldioxid år 2000 vid 1990 års nivå och öka energieffektiviteten. Strategin omfattar bl.a. en kombinerad energi- och koldioxidskatt på fossila bränslen och elproduktion för hela den inre marknaden. Något formellt beslut om en gemensam energi- och koldioxidskatt har ännu inte fattats. För närvarande diskuteras införande år 1993 av en skatt på energivaror motsvarande 3 USD per fat råolja. Skatten skall därefter successivt höjas till 10 USD per fat år 2000. Förnybara energikällor skulle enligt diskussionen undantas från skatt liksom energivaror som används som råvaror av industrin. Vidare diskuteras olika särlösningar för den energiintensiva industrin.

1.2.5 Mina överväganden

Allmänt

Energibeskattningen har tidigare främst haft ett fiskalt syfte. Under slutet av 70-talet och under 80-talet genomfördes åtskilliga skattehöjningar som motiverades av bl.a. energihushållningsskäl och strävandena att ersätta olja med andra energislag. Genom införandet år 1991 av en koldioxidskatt och en svavelskatt har även miljöpolitiska skäl beaktats i större utsträckning.

All energianvändning beskattas i stort sett på samma sätt oavsett vem som använder den. En något lägre skatt gäller dock för industrins elförbrukning.

För att lindra energibeskattningen gäller, som framgått av det tidigare anförda, en särskild nedsättning av energi- och koldioxidskatt för den mest energikrävande industrin. Även den yrkesmässsiga växthusnäringen omfattas av reducerade energiskattesatser.

Skillnaden i skattebelastning på energiområdet mellan Sverige och andra länder, främst inom EG, är för närvarande mycket stor. De svenska energiskatterna har genom de successiva höjningarna kommit att få allt större inverkan på produktionskostnaderna och på företagens relativa konkurrenssituation på såväl export- som hemmamarknaderna

även om energiskattebelastningen till viss del mildras genom bl.a. nedsättningsbestämmelserna. Våra skatteregler måste i allt högre utsträckning utformas med hänsyn till internationella förhållanden. Vid ett svenskt EG-medlemskap krävs även en formell anpassning av beskattningsreglerna på bl.a. energiområdet. Vår nuvarande energibeskattning är utformad så att energi beskattas vid import och skatteavdrag medges vid export. Inom EG krävs att punktskatterna utformas på ett sådant sätt att gränskontroll inte behövs. Det är f.n. oklart hur energi- och koldioxidbeskattningen inom EG kommer att utformas. De diskussioner som hitintills förts visar emellertid entydigt att en kommande gemensam beskattning av energi inom EG kommer att ligga på en betydligt lägre nivå än våra nuvarande skatter. Med ett internationellt perspektiv är det från miljösynpunkt en nackdel med en hög svensk energibeskattning för industrin. Flyttar industrin utomlands minskar visserligen utsläppen i Sverige, men eftersom andra länder har mer fossilbaserad energiförsörjning och oftast lägre reningskrav kan utsläppen av koldioxid och andra miljöförstörande ämnen komma att öka globalt sett.

Det nuvarande nedsättningssystemet kan kritiseras för bristande styrning mot lägre energianvändning och miljövänligare bränslen. Reglerna innebär att energibeskattningen får mycket begränsade styreffekter för den energiintensiva industrin samtidigt som denna industri vid en internationell jämförelse belastas med ett mycket högt energiskatteuttag. Genom att det nuvarande nedsättningssystemet är uppbyggt så att regeringen fattar beslut beträffande varje enskilt företag och att företaget anses kunna välja ut vilka produkter som skall omfattas av beslutet är nedsättningen förknippad med administrativa problem. Den individuella prövningen riskerar också att leda till handelspolitiska komplikationer.

Utredningen om industrins och växthusnäringens energibeskattning har särskilt pekat på att det utifrån teorin för optimal beskattning generellt sett är ineffektivt att beskatta insatsvaror, som skall användas i produktionen av andra varor. Detta gäller exempelvis energi. Energibeskattningen måste därför, enligt utredningen, motiveras på annat sätt, såsom med miljöpolitiska målsättningar och som incitament för energihushållning. Skatter som incitament till energihushållning inom industrisektorn leder, enligt utredningen, till en samhällsekonomisk kostnad i termer av alltför låg kapital-, råvaru- och arbetsproduktivitet. Utredningens slutsats är att den samhällsekonomiska effektivitetsaspekten bör ges stor tyngd vid en reformering av energibeskattningen.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen i huvudsak att gällande nedsättningsregler för industri och växthusnäring tas bort. I stället föreslås ett system med särskilda energi- och koldioxidskatter för industrin (SNI 2 och 3) och växthusnäringen. De särskilda energi- och koldioxidskatterna anpassas till EG:s punktbeskattning och framtida energi- och miljöbeskattning. Förslaget innebär således att skattesatserna differentieras mellan industrin och växthusnäringen å ena sidan och övriga energiförbrukare å andra sidan. Mot bakgrund av bl.a. EG-

kommissionens förslag föreslår utredningen en reformerad bränslebeskattning motsvarande initialt 3 USD per fat olja. Skattenivån förutsätts sedan anpassas till utvecklingen inom EG. En EG-harmonisering anses stabilisera förväntningarna ifråga om den framtida energipolitiken, bromsa utflyttningen och gynnsamt påverka företagens incitament att investera i Sverige. De av utredningen föreslagna skattesatserna för industri och växthusnäring återges i tabellen nedan.

Energiskatter för industrin och växthusnäringen enligt förslag från ÖS-91

Bränsle	Enhet	Energi-skatt kr.	CO_2-skatt kr.	Totalt skatt kr.	öre/kWh
Olja	m^3	65	65	130	1
Kol	ton	45	55	100	1
Naturgas	$1000m^3$	65	45	110	1
Gasol	ton	75	65	140	1
El	kWh	0	0	0	0

För att undvika konkurrenssnedvridningar i värmeproduktionen föreslår utredningen en nedsättning av skatten på ingående bränsle i fjärrvärmeproduktionen beräknad utifrån dels den värme som levereras till industri och växthusnäring, dels de skattesatser som ska gälla för industri och växthusnäring.

Utredningen föreslår att sänkningen av industrins energiskatter om totalt ca 4 miljarder kr. finansieras genom höjda energiskatter på el och olja för andra förbrukare. Detta skulle enligt utredningen innebära en höjning av elskatten med cirka 4,5 öre per kWh och oljeskatten med 300 kr. per m^3. Genom att också höja bensinskatten skulle skattehöjningen på olja och el kunna minskas.

Remissinstanserna har i huvudsak tillstyrkt att industrin ges rimligare konkurrensvillkor genom en sänkt energibeskattning. Dessa tillstyrker att nedsättningsreglerna tas bort och ersätts av ett system med särskilda lägre energi- och koldioxidskatter för industrin och växthusnäringen. De flesta remissinstanserna anser att det nya systemet bör harmoniseras med EG:s energibeskattning. De som avvisar förslaget anför som motiv att de sänkta skatterna på fossila bränslen för industrin och växthusnäringen gör att skälen för energieffektivisering och byte till förnybara energislag minskar. Även naturgasens konkurrenskraft försämras. Oklarheten om hur EG:s energibeskattning kommer att utformas talar enligt några remissinstanser för att Sverige bör behålla nuvarande skattesystem ytterligare någon tid. Flera remissinstanser vill att miljöstyrande skatter skall få ökad betydelse och påpekar att konsekvensbedömningar av förslaget saknas. Oavsett inställningen till utredningens huvudförslag har många remissinstanser framfört invändningar mot finansieringen. Förslaget i denna del kritiseras bl.a. för att det leder till en ökad skattebelastning för hushållen och därmed ökade boendekostnader. Flera instanser anser att finansieringsbehovet bör beräknas med hänsyn till de

dynamiska effekterna som sänkta produktionskostnader för industrin kan ge upphov till.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den nuvarande energibeskattningen har påverkat den svenska industrins internationella konkurrenskraft negativt. En anpassning av energiskatterna mot de nivåer som tillämpas inom våra konkurrentländer, främst inom EG och i Nordamerika, är därför ett viktigt inslag i regeringens politik för att förstärka industrins utvecklingsmöjligheter och för den ekonomiska tillväxten. En anpassning bör ske på ett sådant sätt att de miljöpolitiska målen för energisektorn inte äventyras.

Jag delar därför utredningens och majoriteten av remissinstansernas uppfattning att en ytterligare sänkning av industrins energibeskattning är nödvändig och att denna sänkning bör göras så snart som möjligt.

En rimlig avvägning mellan samhällsekonomiska och miljöpolitiska önskemål är att sänkningen av energibeskattningen för industrin begränsas i förhållande till vad utredaren föreslagit och att reformen, som jag tidigare framhållit, helt finansieras inom energibeskattningens ram. Den ökade energianvändningen inom industrin som kan väntas bli en följd av skattesänkningen kan balanseras med den höjda skatten för övriga förbrukare. Genom att skatten på fossila bränslen höjs inom övrigsektorn förstärks biobränslenas konkurrenskraft inom en stor del av värmemarknaden. Med mitt förslag finns det goda skäl att anta att biobränslenas introduktion på marknaden påskyndas och att användningen av biobränslen ökar.

Mot bakgrund av de synpunkter som framkommit vid bl.a. remissbehandlingen är mitt förslag till ny energibeskattning för industrin och växthusnäringen uppbyggt på ett annat sätt än det som föreslagits av utredaren. Jag har därför i fortsättningen valt att relatera mitt förslag enbart till gällande ordning.

I stort innebär mitt förslag att den allmänna energiskatten helt slopas för industrin och växthusnäringen och att koldioxidskatten blir kvar men på en väsentligt lägre nivå. Denna bör fastställas på en sådan nivå att en förbättrad internationell konkurrenskraft kan uppnås samtidigt som nedsättningsreglerna efter viss övergångstid helt bör kunna slopas. Nivån bör också relateras till den nivå som för närvarande diskuteras inom EG. Jag avser att i det följande närmare i detalj beskriva mitt förslag.

Mitt förslag: Nedsättning av allmän energiskatt och koldioxidskatt för den energiintensiva industrin och växthusnäringen i nuvarande form avskaffas. I stället föreslås att den allmänna energiskatten på bränslen och elektrisk kraft helt slopas för industrin (SNI 2 och 3) och växthusnäringen samt att koldioxidskatten bestäms till en fjärdedel av den allmänna nivån.

Fjärrvärmeleveranser till industrin (SNI 2 och 3) och växthusnäringen omfattas av den skattebelastning som gäller för industrin och växthusnäringen.

Skälen för mitt förslag: Nuvarande bestämmelser om nedsättning har, som framhållits tidigare, tillkommit för att lindra beskattningen för de mest energiintensiva företagen och för växthusnäringen. Effektivitetsförlusterna på grund av att energi beskattas som insatsvara skulle annars bli för stora. Systemet är såvitt gäller industrin administrativt mycket krångligt och svårtillämpat. Utformningen leder till osäkerhet om skattevillkoren och till att konkurrensförhållandena mellan företag och mellan branscher snedvrids. Den bestämmelse som i praktiken har använts för industrins skattenedsättning, 2 § andra stycket NEL, innebär att regeringen, efter ansökan, fattar beslut för varje enskilt företag. Genom denna särbehandling av enskilda företag riskerar regeln att komma i konflikt med såväl GATT:s som EG:s regler om otillåtna statliga stödåtgärder. Vidare gäller att med nuvarande nedsättningsregler har energi- och koldioxidskatterna, med undantag för den icke avdragsgilla delen av skatten på oljebränslen, inte haft någon miljöstyrande effekt för de energiintensiva företagen så fort energiskattebelastningen överstigit den andel av försäljningsvärdet som regeringen för varje år bestämt skall utgöra den maximala energiskattebelastningen. För år 1992 gäller gränsvärdet 1,2 %. Slopas bestämmelserna kommer den energiintensiva industrins energiförbrukning i likhet med annan energiförbrukning att på marginalen drabbas av skatt. Incitamenten till energieffektivisering och begränsning av koldioxidutsläpp förstärks. Mot denna bakgrund anser jag i likhet med utredningen det nödvändigt att nedsättningsreglerna tas bort och att industrins skattenedsättning åstadkoms på annat sätt.

Av energihushållnings- och miljöskäl bör inte hela energibeskattningen slopas för industrin. Även i några EG-länder liksom inom EG pågår diskussioner om en viss men låg energibeskattning för industrin. Jag anser det rimligt att den kvarvarande beskattningen av energi för industrin enbart tas ut i form av miljöskatt. Den allmänna energiskatten som främst har fiskalt intresse kan därför helt avskaffas för industrin.

Koldioxidskatten har som huvudsakligt syfte att begränsa utsläppen av koldioxid. Det är därför rimligt att också industrin betalar denna skatt. Den nuvarande koldioxidskatten är dock väsentligt högre än de energiskatter som tillämpas för industrin i andra länder. När det gäller

beskattningen av industrin måste därför en avvägning göras mellan kravet på miljöstyrning och önskemålet om likvärdiga konkurrensförhållanden mellan svensk och utländsk industri. Den skattenivå som för år 1993 har diskuterats för en samlad energi- och koldioxidskatt inom EG är 3 USD per fat olja. Den diskuterade ambitionen är att skatten därefter successivt skall höjas till 10 USD per fat olja. Min uppfattning är att vi inte nu bör gå ner till denna nivå utan stanna på en nivå som motsvarar en beskattning på ca 5 USD per fat. Det motsvarar ungefär 8 öre per kg koldioxidutsläpp. På något längre sikt bör ambitionen vara att nära ansluta till det framtida uttaget inom EG. Jag kommer i det följande att föreslå att koldioxidskatten höjs från 25 öre till 32 öre per kg utsläppt koldioxid. Industrin skulle därigenom betala en fjärdedel av koldioxidskattens generella nivå.

Genom att slopa den allmänna energiskatten och sänka koldioxidskatten skapas bättre förutsättningar för företagen att verka på de villkor som gäller internationellt.

I likhet med utredningen har jag funnit det rimligt att de nya reglerna för industrins energibeskattning också skall gälla för den yrkesmässiga växthusodlingen som i dag i likhet med den energiintensiva industrin har speciella nedsättningsregler.

Lagtekniskt föreslog utredningen ett system med differentierade energiskattesatser för industrin och växthusnäringen å ena sidan och övriga förbrukare å andra sidan. För att använda rätt skattesats skulle enligt utredningens förslag energileverantören hålla reda på om köparen skulle använda energin till industriell verksamhet, växthusuppvärmning eller för annat ändamål. Den modellen tillämpas för närvarande beträffande elenergi och fungerar där på ett tillfredsställande sätt. Skilda skattesatser kan emellertid vara svåra att använda för icke ledningsbunden energi och därmed ge sådana leverantörer stora problem. Med väsentliga skillnader i skattesatser skulle också risken för skatteundandragande vara stor. För att undvika dessa problem föreslår jag i stället att den nuvarande enhetliga skatten för bränslen bibehålls. Den lägre beskattningen för industrin och växthusnäringen åstadkoms i stället genom att en möjlighet till skatteavdrag införs för bränsleförbrukning inom industrin och växthusnäringen för de som bedriver sådan verksamhet och som är registrerade hos riksskatteverket som förbrukare och därmed skatt- och redovisningsskyldiga för energi- och koldioxidskatt. De som inte är registrerade får ansöka hos Riksskatteverket om särskild utbetalning av skillnaden mellan betald skatt och den lägre skatten som skall gälla för industrin och växthusnäringen. För att minska antalet ansökningar avser jag senare föreslå regeringen att förordningen (1964:351) om allmän energiskatt och förordningen (1990:708) om koldioxidskatt ändras på sådant sätt att förbrukare av bränsle kan registreras för allmän energiskatt och koldioxidskatt vid en lägre årsförbrukning än vad som gäller för närvarande.

För att undvika konkurrenssnedvridningar i värmeproduktionen bör också regler införas som innebär att det inte har någon betydelse ur skattesynpunkt om ett företag själv producerar den energi som används

vid tillverkningsprocessen eller om företaget köper energin från ett fjärrvärmeverk. Fjärrvärmeleveranserna till industriell verksamhet och för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling bör därför omfattas av den lägre skattebelastningen som gäller för denna sektor. Fjärrvärmeproducenter får själva ansöka hos riksskatteverket om återbetalning av skatten på den energin som åtgått för att producera den fjärrvärme som levererats till industrin eller växthusnäringen.

Höjd koldioxidskatt m.m.

Mitt förslag: Energiskatteomläggningen finansieras helt inom energisektorn. Koldioxidskatten höjs från 25 till 32 öre per kg utsläppt koldioxid. Koldioxidskatten på inrikes flygtrafik höjs i motsvarande mån. Den höjda beskattningen av dieselolja kompenseras med en sänkning av kilometerskatten för den tunga trafiken. Den allmänna energiskatten på elektrisk kraft höjs med 1,3 öre per kWh för andra förbrukare än industrin och växthusnäringen.

Skälen för mitt förslag: Riksdagen har tidigare ställt sig bakom den s.k. klimatstrategin (prop. 1990/91:90, JoU30, rskr. 338). I denna framhålls att målet är att kraftigt minska klimatpåverkan genom att bl.a. begränsa utsläppen av koldioxid. Jag vill därför framhålla betydelsen av att inom ramen för ändrad energibeskattning för industrin skärpa åtgärderna mot koldioxidutsläpp inom övriga samhällssektorer. Utgångspunkten för reformen är därför som jag framhållit tidigare att den totala beskattningen av energi skall vara oförändrad. För att uppnå så gynnsamma miljöeffekter som möjligt är det viktigt att skatteomläggningen för industrin finansieras genom en höjning av energiskatterna för andra användare av energi. Sänkningen av energibeskattningen för industrin kan leda till en ökad energianvändning för denna sektor med åtföljande risker för miljöolägenheter. För att motverka dessa risker och för att få en dämpning av energiförbrukningen i andra sektorer bör den generella miljöskatten på energi, nämligen koldioxidskatten, höjas. En lämplig höjning är från 25 till 32 öre per kg utsläppt koldioxid.

Den nu förordade höjningen av koldioxidskatten innebär att skatten kommer att tas ut med belopp som framgår av följande tabell.

Förslaget till förändrad koldioxidskatt

Bränsle	Enhet	Dagens nivå kr.	Generell nivå kr.	För industri och växthusnäring kr.
Olja	m^3	720	920	230
Kol	ton	620	800	200
Naturgas	$1000m^3$	535	680	170
Gasol	ton	750	960	240
Bensin	liter	0,58	0,74	0,74
Motorgasol	liter	0,40	0,48	0,48

Koldioxidskatten på inrikes flygtrafik bör höjas i motsvarande mån. Koldioxidutsläppen vid förbränning av flygbränsle kan beräknas till 2 500 kg per m^3 bränsle. En skatt på 32 öre per kg koldioxid motsvarar 800 kr. per m^3 bränsle, eller 80 öre per liter. Eftersom flygbränslets densitet är ca 0,8 kg per liter motsvarar detta 1 kr. per kg. Koldioxidskatten på inrikesflyget bör därför öka från 79 öre per kg förbrukat flygbränsle till 1 kr. per kg.

Den generellt höjda koldioxidskatten medför att även skatten på dieselolja höjs. Härigenom skulle den sammanlagda skatten höjas för den tunga trafiken. En sådan höjning skulle innebära en stor nackdel ur konkurrenssynpunkt för Sverige. Den höjda koldioxidskatten bör därför motsvaras av en sänkt kilometerskatt för de tunga fordonen. Det kan tilläggas att en särskild utredare har till uppgift att föreslå en ny form av beskattning av dieseldrivna fordon som är anpassad efter vad som kommer att gälla inom EG. Utredningsresultatet skall enligt direktiven redovisas i maj 1992.

Härutöver bör reformen finansieras genom en generell höjning av den allmänna energiskatten på elektrisk kraft för andra förbrukare än industrin och växthusnäringen. Genom att både skatten på el och skatten på framför allt olja höjs undviks alltför stora förändringar av relativpriserna för olja och el. Skatten på elektrisk kraft för andra förbrukare än industri och växthusnäringen bör höjas med 1,3 öre per kWh. I samband med energiskatteomläggningen avsätts 500 miljoner kr. för ytterligare satsningar på förnybar energi och hushållning. Detta är, vid sidan av höjningen av koldioxidskatten, viktiga inslag i klimatstrategin. Vidare lämnas utrymme för kostnadseffektiva miljöåtgärder i Östersjöområdet. Insatser för att förbättra kärnkraftssäkerheten i Östersjöområdet skall också delvis kunna finansieras ur den angivna ramen.

Mitt förslag: Skattefriheten för inhemska fasta bränslen slopas. Den skattefrihet som nu gäller för inhemskt framställd metan ändras till att avse metan som framställs genom biologiska processer. Avdrag för skatt på kolbränslen som förbrukas i metallurgiska processer slopas.

Skälen för mitt förslag: De bestämmelser om undantag från skatteplikt som finns i 2 § första stycket EL beträffande inhemska fasta bränslen och i 2 a § a) EL beträffande inhemskt framställd metan torde, såsom också framhållits av utredaren, inte vara förenliga med våra handelspolitiska förpliktelser och bör därför avskaffas. Skattefriheten för inhemska fasta bränslen saknar betydelse eftersom det i praktiken endast avser brunkol som knappast kan anses brytningsvärt. Metan som framställs genom biologiska processer, t.ex. biogas från soptippar, bör dock inte beskattas. Skattefriheten för denna typ av metan bör gälla oberoende av om den framställs inom landet eller utomlands.

Enligt 24 § första stycket f) EL gäller att avdrag får göras för skatt på bränsle som använts för annat ändamål än energialstring. Enligt andra stycket gäller härutöver att skatteavdrag får göras för kolbränslen som förbrukats eller försålts för förbrukning i metallurgiska processer. Avdraget har betydelse för järn- och stålindustrin och infördes med motiveringen att skatt på kol och koks som används i en metallurgisk process saknar styreffekt eftersom kolet inte kan ersättas. Mot bakgrund av att huvuddelen av kolet ändå är avdragsgillt eftersom det inte används som bränsle och då särbehandling av viss industri kan leda till handelspolitiska komplikationer anser jag i likhet med utredaren att bestämmelsen bör utgå.

Övergångsbestämmelser

Mitt förslag: Industrin (SNI 2 och 3) får under åren 1993 och 1994 nedsättning av den del av koldioxidskatten som överstiger 2 % av företagets försäljningsvärde för de produkter som tillverkas. Den yrkesmässiga växthusodlingen behåller under övergångsperioden nuvarande skattenedsättning.

Skälen för mitt förslag: Trots att skatten för industrin generellt sänks kraftigt finns det enstaka företag, som kommer att få en ökad skattebelastning med mitt nu presenterade förslag. Det är mot denna bakgrund rimligt att dessa företag övergångsvis, under åren 1993 och 1994, får en särskild rätt till nedsättning av koldioxidskatten. Denna rätt bör dock endast gälla om företagets totala koldioxidskattebelastning överstiger 2 % av företagets försäljningsvärde för samtliga de produkter

som tillverkas. Härigenom får berörda företag möjlighet att under en något längre tidsrymd anpassa produktionen till de nya villkoren på energibeskattningens område. För växthusnäringen föreslår jag att den nuvarande begränsningen av energi- och koldioxidskatten till 15 % av de generella skattesatserna för bränslen och el fortsätter att gälla även under åren 1993 och 1994. Detta innebär således att växthusnäringen inte omfattas av de nya bestämmelserna under en övergångsperiod.

1.2.6 Ikraftträdande

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 1993.

1.2.7 Upprättade lagförslag

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

1. lag om ändring i lagen (1957:262) om allmän energiskatt,
2. lag om ändring i lagen (1990:582) om koldioxidskatt,
3. lag om dels ändring i lagen (1974:992) om nedsättning av allmän energiskatt och koldioxidskatt, dels upphävande av samma lag,
4. lag om ändring i lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik,
5. lag om ändring i lagen (1991:609) om ändring i vägtrafikskattelagen (1988:327),
6. lag om ändring i lagen (1991:610) om ändring i lagen (1988:328) om vägtrafikskatt på utländska fordon.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga I:5.3.*

Lagförslagen är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Yttrande från lagrådet behöver därför inte inhämtas.

1.2.8 Författningskommentar

Lagen om allmän energiskatt

2 §

Anledningen till att första stycket upphävs har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 1.2.5).

Ändringen i andra stycket föranleds av att punkten c) av misstag fått en felaktig ordalydelse vid en tidigare ändring av bestämmelsen genom att ordet "och" bytts ut mot ordet "eller". Den elektriska kraft som skall vara undantagen från skatt är självfallet endast den som både framställs och förbrukas ombord på fartyg eller annat transportmedel. Det tidigare misstaget föreslås nu bli åtgärdat.

2 a §

Ändringen har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 1.2.5).

14 §

I paragrafen har den allmänna energiskatten på elektrisk kraft slopats för den förbrukning som sker i industriell verksamhet eller för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling. I den officiella statistiken används en näringsgrensindelning benämnd standard för svensk näringsgrensindelning (SNI). Enligt denna omfattas industrisektorn av grupperna 2, brytning av mineraliska produkter, 3, tillverkning, och 4, el-, gas-, värme- och vattenförsörjning. Avsikten är emellertid att begreppet industriell verksamhet numera endast skall avse SNI 2 och 3. Den statistiska indelningen kan användas som en allmän vägledning till vad som avses med begreppet. Det är endast den förbrukning som äger rum i tillverkningsprocessen som omfattas av 0-skattesatsen. Till tillverkningsprocessen bör också räknas hjälpverksamhet såsom belysning, uppvärmning och ventilation. Motsvarande bör gälla för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling. Övrig förbrukning inom industrin, t.ex. för uppvärmning av bostäder, beskattas enligt den skattesats som gäller för förbrukning i den kommun som industrin är belägen i.

För elektrisk kraft som förbrukas för el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning, SNI 4, i andra kommuner än de som anges i bilaga 2 till lagen är skattesatsen 6,3 öre per kWh.

För den elkraftsförbrukning som äger rum i de kommuner som anges i bilaga 2 till lagen och som inte avser förbrukning i industriell verksamhet eller för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling tillämpas skattesatsen 3,5 öre per kWh. Även förbrukning för el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning i de kommuner som avses i bilaga 2 omfattas således av denna skattesats.

Övrig elkraftsförbrukning belastas med skattesatsen 8,5 öre per kWh.

24 §

Det slopade avdraget för skatt på kolbränslen i metallurgiska processer har behandlats i avsnitt 1.2.5.

Paragrafens tredje stycke är föranlett av att bränsleförbrukningen inom industriell verksamhet och yrkesmässig växthusodling inte skall belastas med skatt. Har avdrag redan medgetts enligt första stycket kan ytterligare avdrag inte medges enligt detta stycke. Vid industriell verksamhet är det skatt på bränsle som förbrukas i tillverkningsprocessen som är avdragsgill. Det innebär bl.a. att skatten på bränsle för drift av motorfordon eller för uppvärmning av bostäder inte omfattas av avdragsbestämmelsen.

25 §

Ändringen i paragrafens första stycke d) beror på att det inom el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning, SNI 4, fortfarande tas ut skatt på elektrisk kraft, i motsats till vad som gäller för industriell verksamhet. Den som är registrerad för allmän energiskatt har därför rätt till avdrag för skatt på den elkraft som producerats i en kraftvärmeanläggning och som förbrukats för el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning i den egna verksamheten.

28 §
Paragrafens första stycke har införts för att skatt inte skall belasta den som inte är registrerad för allmän energiskatt men som ändå bedriver industriell verksamhet eller yrkesmässig växthusodling. Denne kan erhålla kompensation för den skatt som belastat bränslet. Vid industriell verksamhet är det skatten på bränsle som förbrukas i tillverkningsprocessen som avses.

Syftet med paragrafens andra stycke är att den som producerar fjärrvärme som levereras till industriell verksamhet eller för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling inte skall belastas med skatt för denna del. Är producenten registrerad för allmän energiskatt och koldioxidskatt erhålls återbetalning av den skatt som belastat bränslet eller elkraften. Har avdrag för skatt på elkraft eller bränsle redan medgetts med stöd av 24 § kan självklart inte återbetalning erhållas. Är producenten inte registrerad erhålls i stället kompensation.

Det är skattebelastningen på den fördelning mellan olika bränslen som fjärrvärmeverket använder sig av som också bör användas när skattebelastningen på leveranser till industrin och växthusnäringen räknas ut. Används både beskattade och obeskattade bränslen är det fördelningen under hela redovisningsperioden mellan bränsleslagen som gäller för den fjärrvärme som levereras till industrin och växthusnäringen för samma redovisningsperiod. Det är således inte möjligt att bestämma att fjärrvärmen till industrin producerats uteslutande med t.ex. fossila bränslen när det under redovisningsperioden använts både fossila bränslen och annan energi.

29 §
I andra stycket har en beloppsgräns på 5 000 kr. per kalenderkvartal tagits in i lagen i fråga om när återbetalning eller kompensation kan ske. Det är det sammanlagda beloppet för energi- och koldioxidskatt som skall överstiga 5 000 kr. för ett kalenderkvartal för att återbetalning eller kompensation skall kunna komma i fråga.

Lagen om koldioxidskatt

2 §
Den allmänna höjningen av skatten till 32 öre per kg koldioxidutsläpp medför att skatten på bensin höjs från 58 öre till 74 öre per liter.

3 §
Som en följd av ändringarna i lagen om allmän energiskatt ändras första stycket på så sätt att hänvisningen till 2 § första stycket bortfaller medan hänvisningarna till 28-31 §§ tillkommer.

Tillägget i paragrafens andra stycke är föranlett av att bränsleförbrukningen inom industriell verksamhet och yrkesmässig växthusodling inte skall belastas med mer skatt än en fjärdedel av den allmänna nivån. Vid industriell verksamhet är det skatt på bränsle som förbrukas i tillverk-

ningsprocessen som är avdragsgill eller som återbetalas eller kompenseras. Detta innebär bl.a. att skatten på bränsle för drift av motorfordon eller för uppvärmning av bostäder inte omfattas av avdragsbestämmelsen.

5 §
Ansökan om återbetalning eller kompensation kan numera även göras enligt 3 §.

Beloppsgränsen i andra stycket har höjts till 5 000 kr. Det är det sammanlagda beloppet för koldioxid- och energiskatt som skall överstiga 5 000 kr. för ett kalenderkvartal för att återbetalning eller kompensation skall kunna komma i fråga.

Lagen om nedsättning av allmän energiskatt och koldioxidskatt

Lagen upphör att gälla vid utgången av år 1994. Bestämmelserna i 5 § angående möjligheten att rätta ett felaktigt belopp gäller dock till utgången av år 1999.

2 §
Under åren 1993 och 1994 gäller övergångsvis att Riksskatteverket på ansökan får medge att skatten på sådant bränsle som anges i bilagan till lagen om koldioxidskatt och som förbrukas vid industriell tillverkning begränsas till två procent av de tillverkade produkternas försäljningsvärde. Avsikten med begränsningsregeln är att skattebelastningen skall relateras till försäljningsvärdet för företagets samtliga produkter. Det blir således inte möjligt att enbart välja ut någon enstaka produkt och begränsa ansökningen till denna produkt.

Möjligheten för regeringen att för visst företag medge skattenedsättning när särskilda skäl föreligger slopas.

1.3 Mervärdeskatt

Mitt förslag: Den generella mervärdeskatten sänks från 25 till 22 % fr.o.m. den 1 januari 1993. Den lägre mervärdeskatten för vissa varor och tjänster bibehålls på 18 %.

Skälen för mitt förslag: Genom lagen (1990:575) om tillfällig höjning av mervärdeskatten höjdes mervärdeskatten den 1 juli 1990 från 19 till 20 % (prop. 1989/90:150 (bil. 4), FiU40, rskr. 358). Detta innebar en höjning av skatten på priset före skatt från 23,46 till 25 %.

I samband med reformeringen av mervärdeskatten ändrades tekniken för att i lagen ange skattesatsen. I stället för att som tidigare beräknas utifrån vederlaget inklusive mervärdeskatt beräknas mervärdeskatten numera på vederlaget exklusive mervärdeskatt. Denna ordning tillämpas

fr.o.m. den 1 januari 1992 (prop. 1989/90:111, SkU31, rskr. 357, SFS 1990:576). Den 1 januari 1992 sänktes mervärdeskatten till 18 % på vissa varor och tjänster. Den lägre mervärdeskatten omfattar bl.a. livsmedel, persontransporter och hotell- och restaurangtjänster. På övriga varor och tjänster utgår skatten med 25 %.

Som framhållits tidigare bör mervärdeskatten sänkas från 25 till 22 %. Den lägre mervärdeskatten för vissa varor och tjänster bör även fortsättningsvis utgå med 18 %.

Den föreslagna sänkningen av mervärdeskatten bör träda i kraft den 1 januari 1993.

Förslaget föranleder ändringar i 13 och 17 §§ lagen om mervärdeskatt.

Upprättat lagförslag

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

lag om ändring i lagen (1968:430) om mervärdeskatt.

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga I:5.4*.

Förslaget är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Yttrande från lagrådet behöver därför inte inhämtas över lagförslaget.

1.4 Slopat schablonavdrag från intäkt av tjänst

Mitt förslag: Schablonavdraget i inkomstslaget tjänst slopas och ersätts med regler om begränsad avdragsrätt. Kostnader för resor mellan bostaden och arbetet blir avdragsgilla till den del de överstiger 4 000 kr. Övriga kostnader som nu täcks av schablonavdraget blir avdragsgilla till den del de överstiger 1 000 kr.

Begränsningen av avdragsrätten för resor mellan bostad och arbetsplats skall gälla även för enskilda näringsidkare.

De nya reglerna skall gälla från och med 1994 års taxering.

Skälen för mitt förslag

Nuvarande regler

I 20 § kommunalskattelagen (1928:370), KL, finns en för alla förvärvskällor gällande regel om att kostnad för inkomstens förvärvande är avdragsgill.

I 33 § KL regleras avdragsrätten för inkomstslaget tjänst och i 1 mom. anges, i enlighet med de principer som slås fast i 20 §, att avdrag medges för alla utgifter som är att anse som kostnader för fullgörande av tjänsten. Vidare ges en exemplifiering av avdragsgilla kostnader. I 2 mom. samma paragraf regleras rätten till schablonavdrag.

Schablonavdraget har till syfte att underlätta taxeringsarbetet. Tanken har

varit att det förenklade deklarationsförfarandet skall kunna användas av majoriteten av löntagare. För att möjliggöra detta fordrades att avdrag inte yrkades under inkomstslaget tjänst.

Schablonavdraget är utformat så att skattskyldiga som redovisar inkomst av tjänst, med vissa undantag, presumeras ha kostnader för inkomstens förvärvande om 4 000 kr., dock högst 10 % av tjänsteinkomsten.

Den schablonmässigt uppskattade kostnaden får alltså utnyttjas som ett schablonavdrag vid beräkning av skatteunderlaget. Om den skattskyldiges kostnader överstiger schablonbeloppet har han avdragsrätt för denna verkliga kostnad vid beräkning av skatteunderlaget.

Schablonavdraget omfattar emellertid inte alla kostnader som är avdragsgilla i inkomstslaget tjänst.

Följande kostnader omfattas inte och är alltså avdragsgilla utöver schablonavdraget:

- kostnader avseende hobbyverksamhet,
- ökade levnadskostnader vid tjänsteresa,
- resekostnader i tjänsten,
- kostnader för dubbel bosättning,
- vissa hemresekostnader samt
- egenavgifter.

I punkt 23 femte stycket av anvisningarna till 23 § KL anges att reglerna under inkomst av tjänst om avdrag för resor till och från arbetet också gäller för inkomst av näringsverksamhet.

Mina överväganden

I det föregående (avsnitt 1.1) har jag angett skälen för en allmän sänkning av mervärdeskatten och också förklarat att denna bör finansieras genom att schablonavdraget under inkomst av tjänst slopas och ersätts med regler om begränsad avdragsrätt för vissa kostnader.

Det finns emellertid enligt min mening anledning att här ytterligare utveckla skälen för denna förändring.

Schablonavdraget medför ett betydande skattebortfall och har, som jag tidigare påpekat, främst till syfte att möjliggöra användandet av förenklad självdeklaration för stora grupper skattskyldiga.

Med hänsyn till bl.a. ökade kostnader för resor mellan bostad och arbete har det varit nödvändigt att höja schablonavdraget från ursprungligen 1 000 kr. till 4 000 kr. Det finns dessutom behov av ytterligare höjning av schablonavdraget redan nästa år om inte fler skattskyldiga skall bli tvungna att avge allmän självdeklaration i stället för den förenklade.

En höjning av schablonavdraget med 1 000 kr. medför minskade skatteinkomster med ca 1,2 miljarder kr. Skattesänkningar på tjänsteinkomster genom höjt schablonavdrag måste enligt min bedömning anses

ha klart lägre prioritet än sådana skattesänkningar som är nödvändiga med hänsyn till EG-anpassning och för att främja tillväxten i samhället. Jag anser det därför uteslutet att höja schablonavdraget ytterligare. På grund härav kommer schablonavdraget inte längre att kunna uppfylla sitt ursprungliga syfte. Med hänsyn härtill och det tidigare nämnda finansieringsbehovet bör schablonavdraget avskaffas.

Om inga andra åtgärder vidtas samtidigt skulle ett avskaffande av schablonavdraget ge en viss ökning av skatteintäkterna. På grund av att stora grupper skattskyldiga som hittills bara fått schablonavdrag skulle kunna yrka avdrag för verkliga kostnader med belopp som ligger i närheten av schablonavdragets storlek kan budgetförstärkningen dock antas bli förhållandevis begränsad och i vart fall inte alls räcka till för att finansiera den föreslagna mervärdeskattesänkningen. Dessutom skulle det uppstå administrativa problem om ett stort antal skattskyldiga skulle yrka avdrag för kostnader i sina deklarationer.

Enligt min mening bör i stället schablonavdraget ersättas med en regel om begränsad avdragsrätt för kostnader i inkomstslaget tjänst. Härigenom kan den erforderliga budgeteffekten erhållas. Vidare uppnås samma effekt som schablonavdraget syftade till, nämligen att möjliggöra användandet av förenklad självdeklaration för stora grupper skattskyldiga, utan att det leder till inkomstbortfall för stat och kommun.

Beträffande den närmare utformningen av avdragsbegränsningen är enligt min mening i första hand två alternativ tänkbara. Det ena alternativet är att kostnader motsvarande de som nu täcks av schablonavdraget blir avdragsgilla till den del de överstiger ett visst belopp. Det andra är att en uppdelning görs i två kategorier av avdragsbegränsningar, nämligen en avdragsbegränsning för resor mellan bostad och arbete och en annan begränsning för övriga kostnader som täcks av schablonen.

Jag förordar det senare alternativet av följande skäl.

Resor mellan bostad och arbetsplats har i skattesammanhang ansetts ha karaktär av privat levnadskostnad. Kostnaden föranleds ju av den skattskyldiges val av bostadsläge. Bl.a. med hänsyn till att det för många skattskyldiga rör sig om en avsevärd kostnad som har visst samband med inkomstens förvärvande medges trots detta avdrag för arbetsresor under vissa förutsättningar. Mot bakgrund av att sådana kostnader skattemässigt kan betraktas som privata levnadskostnader är det emellertid enligt min mening från principiell synpunkt försvarbart att införa en begränsning av avdragsrätten. Med hänsyn till att detta torde vara den vanligast förekommande kostnaden i inkomstslaget tjänst uppnås dessutom stora förenklingsvinster om en avdragsbegränsning görs för dessa kostnader.

Övriga kostnader som nu täcks av schablonavdraget avser i huvudsak kostnader som har ett direkt samband med förvärvandet av inkomsten i fråga. Enligt min mening skulle det framstå som oskäligt att inte i allt väsentligt medge avdrag för sådana kostnader som exempelvis för arbetsredskap, arbetsbiträde och dagbarnvårdares kostnader för mat till dagbarnen. En förhållandevis låg beloppsgräns för dessa kostnader är dock enligt min mening acceptabel av främst förenklingsskäl.

Vid bestämmande av gränsen för avdragsrätten bör, förutom statsfinan-

siella skäl, beaktas den fördel ur förenklingssynpunkt det innebär att inte väsentligt färre skattskyldiga än som nu är fallet kan använda den förenklade självdeklarationen. Mot bakgrund härav är det enligt min bedömning lämpligt att kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats är avdragsgilla endast till den del de överstiger 4 000 kr. Motsvarande bör även gälla för sådana resor vid beräkning av inkomst i inkomstslaget näringsverksamhet.

För den som har inkomster både av tjänst och näringsverksamhet bör i första hand en minskning ske av avdraget i inkomstslaget tjänst.

Beträffande övriga kostnader som nu omfattas av schablonavdraget anser jag en gräns på 1 000 kr. skälig. Denna avdragsbegränsning bör, till skillnad från avdragsbegränsningen för resor mellan bostad och arbetsplats, inte gälla för inkomstslaget näringsverksamhet. Några förenklingsskäl eller administrativa skäl kan nämligen enligt min mening inte anföras för en sådan avdragsbegränsning i inkomstslaget näringsverksamhet, bl.a. med hänsyn till att den som bedriver näringsverksamhet ändå inte kan deklarera förenklat.

Det kan också framhållas att den som tidigare haft kostnader för resor mellan bostad och arbete överstigande schablonavdraget, t.ex. på grund av lång färdväg, inte drabbas hårdare av denna åtgärd än den som tidigare inte haft några sådana kostnader men ändå fått fullt schablonavdrag. Båda kategorierna får en höjning av den taxerade inkomsten med 4 000 kr. vid i övrigt oförändrade förhållanden.

Jag vill i detta sammanhang även påminna om det pågående arbetet i utredningen (Fi 1992:01) om förenkling och översyn av vissa regler i inkomstslaget tjänst. I utredningsuppdraget ingår bl.a. att lämna förslag till den framtida utformningen av kostnadsavdraget för resor mellan bostad och arbetsplats. En ny utformning av detta avdrag grundad på utredningens förslag kan dock knappast bli aktuell förrän tidigast vid 1995 års taxering.

Enligt min mening finns det inte skäl att begränsa avdragsrätten för de kostnader som för närvarande inte ingår i schablonavdraget. Detta skulle t.ex. beträffande ökade levnadskostnader vid tjänsteresa leda till avsevärda administrativa komplikationer för både anställda och arbetsgivare.

En ändring av avdragsreglerna enligt mitt förslag kan beräknas medföra en budgetförstärkning på ca 7 miljarder kr. De ökade skatteinkomsterna tillfaller uppskattningsvis till ca 85 % kommunerna. En korrigering bör emellertid ske så att statens inkomster förstärks med hela beloppet.

Den föreslagna konstruktionen med slopat schablonavdrag i kombination med begränsad avdragsrätt medför generellt sett en ökning av den taxerade inkomsten som i sin tur, förutom ett ökat skatteunderlag, bl.a. ökar underlaget för beräkning av grundavdrag m.m. Här kan framhållas att det generellt gäller att skattehöjningen blir lägre i de inkomstskikt som ligger under skiktgränsen för statlig inkomstskatt.

Mitt förslag föranleder ändringar i punkt 23 femte stycket av anvisningarna till 23 §, 33 § 1 och 2 mom. KL och i 2 kap. 10 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter samt i 4 § 1 mom.

uppbördslagen (1953:272). Vidare föranleder mitt förslag att 12 § sistnämnda lag slopas.

De nya reglerna föreslås gälla fr.o.m. 1994 års taxering.

Upprättade lagförslag

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

1. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370),
2. lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter,
3. lag om ändring i uppbördslagen (1953:272).

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga I:5.5.*

Förslagen är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Yttrande från lagrådet behöver därför inte inhämtas över lagförslagen.

Författningskommentar

Kommunalskattelagen

Genom ändringen i 33 § 1 mom. erinras om att avdragsrätten för kostnader är inskränkt genom de nya bestämmelserna i 2 mom.

Ändringen i 2 mom. medför att schablonregeln för kostnadsavdrag ersätts med en regel som innebär att kostnader för resor till och från arbetet blir avdragsgilla till den del de överstiger 4 000 kr. samt att kostnader i övrigt som nu täcks av schablonen blir avdragsgilla till den del de överstiger 1 000 kr.

Vidare har i punkt 23 femte stycket av anvisningarna till 23 § tillagts att om den skattskyldige också yrkar avdrag för kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats i inkomstslaget näringsverksamhet skall begränsningen avse de sammanlagda kostnaderna och i första hand medföra en minskning av avdraget i inkomstslaget tjänst. Detta innebär alltså att avdrag medges med de sammanlagda resekostnaderna reducerat med 4 000 kr. och att avdraget i praktiken i första hand hänförs till inkomstslaget näringsverksamhet och endast i den utsträckning det överstiger kostnaden för resor i detta inkomstslag hänförs till inkomstslaget tjänst.

Lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter

Ändringen i 2 kap. 10 § är en följd av att vid redovisning av inkomst av tjänst får den förenklade självdeklarationen endast användas om avdrag inte yrkas för kostnader som är förenade med tjänsten.

Ändringen i 4 § 1 mom. innebär att skattetabellerna i fortsättningen skall grundas på att inget avdrag för kostnader görs från inkomst av tjänst. Momentet föreslås ändrat också i prop. 1991/92:112.

Att 12 § slopas är en direkt följd av att schablonavdraget har tagits bort. Paragrafen föreslås ändrad i prop. 1991/92:112.

1.5 Slopad fastighetsskatt på lokalhyreshus

Mitt förslag: Fastighetsskatten för hyreshusenhet som huvudsakligen består av lokaler slopas från och med den 1 januari 1993.

Skälen för mitt förslag

Bakgrunden till fastighetsskatten

Fastighetsskatten infördes genom lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt och tillämpas sedan 1986 års taxering. Fastighetsskatten ersatte hyreshusavgiften. Denna avgift omfattade sådana flerbostadshus och vissa hus med affärs- och/eller kontorslokaler som inte var statligt belånade och således inte ingick i räntebidragssystemet.

Motivet till hyreshusavgiften var att hindra att uppräkningen av de garanterade räntorna för de fastigheter som omfattades av räntebidragen och den därpå följande höjningen av hyresnivån skulle leda till en omfördelning av förmögenhetsförhållandena till förmån för fastighetsägare vars hus inte erhöll statliga räntebidrag. Som en följd av det s.k. bruksvärdesystemet ökade nämligen hyresnivån även i dessa hus. Motivet till att hyreshusavgiften utvidgades och ersattes av fastighetsskatten var att denna skatt i kombination med räntebidragssystemet för ny- och ombyggnad bäst ansågs svara mot kravet på ett rättvist och solidariskt omfördelningssystem inom bostadssektorn.

Genom 1991 års skattereform har fastighetsskatten grundligt förändrats. Den har för småhusen ersatt schablonintäkten och är för dessa numera den enda löpande fastighetsbeskattningen. Valet av skattesatsen 1,5 % har ansetts stå i överensstämmelse med kraven på en likformig kapitalbeskattning. För hyreshusen har fastighetsskatten gjorts mer likformig och enhetlig.

Fastighetsskatten omfattar småhusenheter, hyreshusenheter samt bostadshus med tomtmark på lantbruksenhet. Det övriga fastighetsbeståndet beläggs således inte med fastighetsskatt, dvs. varken andra delar av lantbruksenheter eller industrienheter. Skatten beräknas med respektive taxeringsvärde som underlag. Hyreshusenhet beskattas sålunda med 2,5 % av enhetens taxeringsvärde. För byggnader som huvudsakligen innehåller bostäder är fastighetsskatten på visst sätt nedsatt dels övergångsvis för befintligt byggnadsbestånd, dels enligt permanenta regler för

nyproduktionen.

Enligt lagen (1990:1460) om tillfällig höjning av statlig fastighetsskatt skall procentsatsen för beräkningen av fastighetskatten avseende hyreshusenhet som huvudsakligen består av lokaler vid 1992 och 1993 års taxeringar uppgå till 3,5. Den tillfälliga höjningen av fastighetsskatten på kommersiella fastigheter motiverades främst med den överhettning som tidigare förekom inom den privata tjänstesektorn.

Utvecklingen på fastighetsmarknaden

Under 1980-talet kännetecknades marknaden för kommersiella fastigheter av kraftigt stigande priser. Devalveringarna i början på 1980-talet i kombination med en allmän internationell högkonjunktur skapade en långvarig överhettning i den svenska ekonomin. Den höga aktiviteten medförde bl.a. att bristen på lokaler blev stor varvid hyror och fastighetsvärden steg kraftigt. Uppgången i fastighetspriserna understöddes av att avregleringen av kreditmarknaden genomfördes flera år innan avvecklingen av valutaregleringen och skattereformen. Från mitten av 1980-talet, när kreditmarknaden avreglerades, och fram till och med år 1989 kännetecknades kreditinstitutens utlåning av en generös kreditprövning. Högkonjunkturen medförde att bedömningen av den framtida prisutvecklingen var optimistisk samtidigt som skattesystemet innehöll gynnsamma avdragsmöjligheter. Fastighetsaffärer baserades på fortsatt stigande priser.

Under år 1990 bröts dock prisuppgången. Lågkonjunkturen har medfört att efterfrågan på kommersiella lokaler minskat med hyressänkningar och fler lediga lokaler som följd. Vakansgraden, som under 1980-talet låg på ca 2 %, har under de senaste åren stigit till ca 8 %. Skattereformen har vidare medfört att fastighetsägande relativt sett blivit dyrare genom bl.a. minskade avdrag för räntekostnader och en breddad bas för mervärdeskatten. Vidare har nedgången i inflationstakten medfört att inflationsförväntningarna minskat. Eftersom den nominella räntan inte sjunkit i motsvarande utsträckning har detta lett till mycket höga realräntor, vilket även påverkar avkastningskravet på fastighetsmarknaden. I Stockholm har direktavkastningskravet för fastigheter med bästa läge under de senaste åren stigit från ca 4% till ca 7%. Ett ökat förräntningskrav innebär att priserna måste justeras nedåt. Prisnedgången har varit störst i storstadsregionerna Stockholm och Göteborg och uppgår inom vissa områden till mellan 40 och 55 %. Prisfallet har i landet som helhet varit mindre, men ändå betydande. I genomsnitt är direktavkastningskraven betydligt högre utanför storstadsregionerna. En permanent låg inflationstakt ger vid handen att fastighetens direktavkastning i framtiden får en ökad betydelse för marknadens värdering av fastigheter.

Minskade hyresintäkter och lägre utnyttjandegrad har skapat betydande problem för många fastighetsägare. För ägare med högt belånade fastigheter har inte hyresintäkterna räckt till för att betala räntor och än mindre för amorteringar, och det har inte varit möjligt att öka belåningen på

fastigheten. Det har också blivit betydligt svårare att övervältra fastighetsskatten på hyresgästerna. Detta har skapat likviditetsproblem och i åtskilliga fall tvångsförsäljningar. Antalet konkurser inom fastighetsbranschen har ökat väsentligt.

Prisfallet på fastighetsmarknaden har medfört att i första hand finansbolag och banker drabbats hårt. En stor del av kreditgivningen är relaterad till kommersiella fastigheter och kreditförlusterna härrörande från denna sektor har varit betydande. Sammantaget värderas bankernas kreditförluster till ca 35 miljarder kr. under år 1991 och rörelseresultatet var för flertalet banker negativt.

Situationen inom banksektorn har lett till vidgade räntemarginaler, vilket påverkar såväl låntagare som insättare negativt. Utrymmet för nya krediter begränsas också, vilket kan komma att försvåra främst mindre och medelstora företags kapitalförsörjning.

Mina överväganden

Fastighetsskatten är utformad som en objektskatt beräknad på fastighetens taxeringsvärde. Ett motiv för att ta ut fastighetskatt har varit att denna ersätter en inkomstbeskattning av det i fastigheten nedlagda kapitalet. Fastighetsskatten för privatbostäder i form av småhus kan således ses som en skatt på implicit avkastning på eget kapital, motsvarande den tidigare schablonintäkten. När det gäller hyreshus är emellertid intäkten redan föremål för beskattning, nämligen inkomstbeskattningen av fastighetens resultat.

För bostadshyreshusen har fastighetsskatten utformats så att den mildras för vissa årgångar. Den anknyter därmed till viss del till de ursprungliga intentionerna för fastighetsskatten, nämligen att utjämna bostadsutgifterna. Nedsättningen av fastighetsskatten gäller dock enbart bostadshyreshusen, inte lokalhyreshusen, vars ägare inte heller får räntebidrag. Det finns för lokalhyreshusen ingen sådan koppling till räntebidragssystemet att det motiverar uttag av fastighetsskatt.

Enligt min mening måste således fastighetsskatten på lokalhyreshus anses som en ren objektskatt. Det vore därför riktigare att skattemässigt behandla lokalhyreshusen på samma sätt som industrifastigheterna, dvs. att också undanta lokalhyreshusen från uttag av fastighetsskatt. Om man av fiskala skäl vill ta ut en objektskatt på fastigheter borde den i princip vara generell och enhetlig för fastigheter utanför bostadssektorn.

Regeringen har tidigare inte velat prioritera en sänkning av fastighetsskatten på lokalhyreshus framför vissa andra angelägna skattesänkningar. Utvecklingen på fastighetsmarknaden under den allra senaste tiden medför emellertid att jag nu anser att det finns anledning att göra en annan bedömning. Mina överväganden grundas därvid på den tidigare bakgrundsbeskrivningen.

Den situation som nu uppstått kräver åtgärder av alldeles speciell karaktär. Det handlar om att i ett allvarligt läge beslutsamt angripa problem som om de lämnades olösta skulle kunna hota vårt lands ekono-

miska återhämtning. Mot denna bakgrund föreslår jag att fastighetsskatten på kommersiella lokaler avskaffas från och med den 1 januari 1993. Därigenom motverkas värdefallet på fastigheter med kommersiella lokaler, vilket bidrar till en ökad stabilitet i fastighetssektorn och inom kreditsystemet. Därigenom säkras också en högre framtida utlåningskapacitet genom att bankernas pantvärden i berörda fastigheter påverkas i positiv riktning. Förändringen medför dessutom en likabehandling inom skattesystemet eftersom exempelvis industri- och jordbruksfastigheter inte omfattas av fastighetsskatten.

Statsfinansiellt skulle ett slopande av fastighetsskatten brutto ge ett skattebortfall på 3,0 miljarder kr. Nettoskattebortfallet skulle, om man endast tar hänsyn till ökad inkomstskatt, uppgå till cirka 2,1 miljarder kr. Ur statsfinansiell synvinkel kan ett avskaffande av fastighetsskatten på kommersiella fastigheter även ses ur ett bredare perspektiv. Det minskar risken för att staten skall tvingas gripa in för att skydda stabiliteten i det finansiella systemet och därigenom åta sig kostnadskrävande engagemang.

Beträffande gränsdragningen mellan de hyreshus som skall vara befriade från fastighetsskatt och övriga kategorier av hyreshus vill jag framhålla följande.

Den tillfälligt höjda fastighetsskatten gäller för "hyreshusenhet som huvudsakligen består av lokaler" (se prop. 1990/91:56, SFS 1990:1460). RSV har i denna fråga (Dt 1991:12) lämnat rekommendationer som anger att hyreshusenhet som huvudsakligen består av lokaler är sådan enhet där minst 75 % av taxeringsenhetens totala taxeringsvärde avser lokalvärderingsenheter.

Denna gränsdragning har kritiserats med utgångspunkt från att hyreshus med huvudsakligen lokaler i sin helhet beskattas med fastighetsskattesatsen, 3,5 %, dvs. även på de delar av taxeringsvärdet som avser bostäder. Detta innebär att bostäder och lokaler med i övrigt lika egenskaper beskattas olika beroende på om de ligger i en byggnad med huvudsakligen lokaler eller i en byggnad med huvudsakligen bostäder.

RSV har i en promemoria till finansdepartementet, avlämnad i december 1991, föreslagit att skatteuttaget för hyreshus skall beräknas separat för bostäder och lokaler baserad på värderingsenheterna bostäder resp. lokaler. Även fastighetsskatteutredningen tar i sitt betänkande, SOU 1992:11, upp denna fråga.

Jag kan på det hela taget instämma i den kritik som riktats mot den nuvarande gränsdragningen. Jag är emellertid inte beredd att i förevarande sammanhang föreslå någon ändring härvidlag.

Frågan kommer efter avslutad remissbehandlig att beredas inom finansdepartementet. Därefter avser jag att återkomma till riksdagen med förslag i gränsdragningsfrågan i sådan tid att erforderliga ändringar kan gälla från och med år 1993.

I enlighet med vad jag nu anfört har inom finansdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt.

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga I:5.6.*

Förslaget är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Yttrande från lagrådet har därför inte inhämtas över lagförslaget.

1.6 Ekonomiska effekter

I detta avsnitt redovisas budgeteffekterna av mina förslag för den konsoliderade offentliga sektorn, dvs. för staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn av de föreslagna förändringarna. Beräkningarna avser budgeteffekter av de nu föreslagna förändringarna fr.o.m. år 1993 jämfört med ett läge med oförändrade regler. I beräkningarna har hänsyn tagits till att förändringar av en viss skatt i många fall påverkar underlaget för andra skatter.

Genom mina förslag sänks energiskatterna för industrin med 3,39 miljarder kr., vilket innebär elimination av en betydande konkurrensnackdel för svensk industri jämfört med vad som gäller i omvärlden. Denna strukturellt viktiga skattelättnad genomförs vid ett konjunkturmässigt lämpligt tillfälle. Av energi- och miljöpolitiska skäl finansieras sänkningen av industrins energiskatter i sin helhet genom en höjning av övriga sektorers energi- och miljöskatter. Höjningarna utformas så att det även skapas ett budgetmässigt utrymme på sammanlagt 0,50 miljarder kr. för angelänga miljösatsningar avseende ökat stöd för förnybar energi, åtgärder för ökad kärnkraftssäkerhet i Östeuropa samt miljösatsningar i Östersjön. Finansieringen påverkas också bl.a. av att sänkta energiskatter för industrin påverkar underlaget för andra skatter. De föreslagna förändringarna inom energiskattens ram i form av sänkta skattesatser för industri och växthusnäring, slopade nedsättningregler, höjd koldioxidskatt för övriga förbrukare, sänkt kilometerskatt m.m. beräknas sammantaget öka skatteintäkterna med 0,61 miljarder kr. I detta nettobelopp ingår bl.a. en ökning av bensinskatten med 0,95 miljarder kr. och en sänkning av kilometerskatten som medför en budgetförsvagning med 0,25 miljarder kr.

Sänkningen av den generella mervärdeskattesatsen från 25 till 22 % medför ett bruttoskattebortfall på 11,6 miljarder kr. Nettoeffekten fr.o.m. år 1994 blir dock mindre eftersom sänkningen av mervärdeskatten medför lägre konsumentpriser och därmed ett lägre basbelopp än vad som skulle blivit fallet vid oförändrad mervärdeskatt. Därmed reduceras de offentliga utgifterna för pensioner och andra basbeloppsbestämda transfereringar. Ett lägre basbelopp medför också ett lägre grundavdrag fr.o.m. år 1994 eftersom även grundavdraget bestäms av basbeloppet. Nettobudgeteffeken av den sänkta mervärdeskatten beräknas därför uppgå till 9,3 miljarder kr. fr.o.m. år 1994.

De föreslagna förändringarna under inkomst av tjänst innebär att schablonavdraget slopas samtidigt som kostnader för resor till och från arbetet blir avdragsgilla endast till den del kostnaderna överstiger 4 000 kr. Övriga kostnader som nu ingår i schablonavdraget föreslås bli avdragsgilla till den del kostnaderna överstiger 1 000 kr. Dessa förändringar beräknas sammantaget ge en intäktsökning på 7,0 miljarder kr.

Den sammanlagda nettoeffekten av de här redovisade förslagen är en beräknad varaktig budgeteffekt på cirka -2,2 miljarder kr., vilket således fördelas mellan en nettoeffekt av energiskatteomläggningen på +0,6 miljarder kr., sänkt moms på -9,3 miljarder kr., slopat schablonavdrag på +7,0 miljarder kr. samt utgifter för angelägna miljösatsningar med en budgeteffekt på -0,5 miljarder kr. Utrymme för dessa skattesänkningar finns reserverat i det budgetförslag som lades fram i januari. Skattesänkningarna är inriktade på företagssektorn, vilket framkommer genom att nettobudgetbortfallet på 1,7 miljarder kr. fördelas mellan 1,3 miljarder kr. för åtgärder som är inriktade på företagen och 0,4 miljarder för åtgärder som är inriktade på hushållen. Denna inriktning överensstämmer med regeringens prioritering att i första hand sänka samhällsekonomiskt skadliga skatter som motverkar tillväxt och fördjupar de ekonomiska problemen. Efter hand som anpassning sker med hänsyn till industrins sänkta energiskatter kommer även dessa skattesänkningar hushållen till del bl.a. genom förbättrade sysselsättningsmöjligheter och genom att företagen får en något högre lönebetalningsförmåga än vad de skulle ha haft i annat fall.

Vad det gäller fördelningen medför den sänkta mervärdeskatten liksom de ändrade energiskatterna långsiktiga fördelningseffekter som i stort sett är proportionella mot hushållens disponibla inkomster. Slopadet av schablonavdraget ökar den taxerade förvärvsinkomsten med normalt 4 000 kr, vilket resulterar i en skattehöjning på 1 240 kr. för pesoner med 31 % marginalskatt medan höginkomsttagare med 51 % marginalskatt får en skattehöjning med 2 040 kr. Sammantaget ger ändringarna av de indirekta skatterna och slopadet av schablonavdraget förhållandevis små och likartade effekter på den reala disponibla inkomsterna när hushållen indelas i grupper på olika sätt.

Skatternas snedvridande effekter belyses i stor utsträckning av den s.k. totala marginaleffekten för beskattade arbetsinkomster, dvs. den andel av en proportionell ökning av arbetsinkomsterna som sammantaget tillfaller den offentliga sektorn i form av ökade skatter och minskade bidrag. Sänkningen av mervärdeskatten reducerar den totala marginaleffekten för beskattade arbetsinkomster medan slopandet av schablonavdraget höjer skattekilen genom att en något större andel av de skattskyldige får betala 20 % statlig inkomstskatt för extra arbetsinkomster. Nettoeffekten av nu föreslagna skatteändringar är att den totala marginaleffekten för beskattat arbete beräknas bli 60,0 % i stället för 60,6 % år 1993. Detta innebär en fortsatt sänkning jämfört med den beräknade nivån på 61,4 % år 1992, 63,0 % år 1991 och 72,9 % år 1989. Skatternas snedvridande effekter reduceras därmed successivt inom ett samhällsekonomiskt mycket centralt område.

Att slopa fastighetsskatten för hyreshusenheter som huvudsakligen består av lokaler beräknas ge en nettobudgeteffekt på -2,1 miljarder kr. när hänsyn tas till därav följande ökade underlag för andra skatter. Budgeteffekten kan bli lägre och kan möjligen t.o.m. innebära att budgeten förstärks om man även beaktar att den slopade fastighetsskatten för lokalhyreshus kan reducera statens direkta och indirekta kostnader p.g.a. kreditförluster för banker och andra finansiella institut. Lägre hyreskostnader kan också ge lägre konsumentpriser.

1.7 Hemställan

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

1. lag om ändring i lagen (1957:262) om allmän energiskatt,
2. lag om ändring i lagen (1990:582) om koldioxidskatt,
3. lag om dels ändring i lagen (1974:992) om nedsättning av allmän energiskatt och koldioxidskatt, dels upphävande av samma lag,
4. lag om ändring i lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik,
5. lag om ändring i lagen (1991:609) om ändring i vägtrafikskattelagen (1988:327),
6. lag om ändring i lagen (1991:610) om ändring i lagen (1988:328) om vägtrafikskatt på utländska fordon,
7. lag om ändring i lagen (1968:430) om mervärdeskatt,
8. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370),
9. lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter,
10. lag om ändring i uppbördslagen (1953:272),
11. lag om ändring i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt.

2 Statens stöd för bostadsfinansieringen

2.1 Inledning

Bostadsbyggandet sker i Sverige genom enskildas investeringar. Byggherrar är aktiebolag, stiftelser, ekonomiska föreningar, andra juridiska personer eller enskilda fysiska personer.

Statens och kommunernas uppgift är sedan länge att ge förutsättningar för den bostadsproduktion som behövs.

Kommunerna har ansvaret för den nödvändiga fysiska planeringen och därmed också för bygglovgivningen. Som ägare till bostadsaktiebolag eller huvudmän för bostadsstiftelser står kommunerna vidare indirekt bakom 20-25 % av den årliga nyproduktionen av bostäder.

Staten har sedan 1940-talet tagit på sig uppgiften att se till att det - inom de ramar som sätts av kraven på en balanserad samhällsekonomi - finns en fungerande kreditförsörjning för bostadsbyggandet. Staten har också med olika medel sökt minska kapitalkostnadernas genomslag i de boendes utgifter under tiden närmast efter investeringen.

Staten och kommunerna lämnar vidare olika former av riktat stöd till ekonomiskt svaga eller på annat sätt utsatta hushåll för deras boende.

Grunddragen i det finansieringssystem som gäller vid ny- och ombyggnad av bostäder beslutades av riksdagen år 1974. Vissa betydelsefulla förändringar av systemets struktur beslutades av riksdagen under år 1991, i avvaktan på en mer genomgripande och långsiktig förändring av grunderna för statens stöd för bostadsfinansieringen.

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade statsrådet Lundgren den 12 december 1991 en särskild utredare (Georg Danell) för att skyndsamt arbeta fram förslag om statens stöd för bostadsfinansieringen för tiden efter år 1992. Utredaren redovisade den 18 mars 1992 delbetänkandet (SOU 1992:24) Avreglerad bostadsmarknad.

Betänkandet har remissbehandlats.

En förteckning över de remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet bör fogas som *bilaga I:5.7* till protokollet i detta ärende. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats och finns tillgänglig i finansdepartementet, dnr 1767/92.

Jag tar nu upp frågor om finansieringen av den framtida bostadsproduktionen samt om statens stöd för denna. I anslutning härtill tar jag också upp den i 1992 års budgetproposition (bil. 8 s. 109) aviserade frågan om utgiftsbegränsningar i fråga om räntebidragen för år 1993 samt finansieringen av den av riksdagen beslutade (prop. 1991/92:100 bil. 13, BoU14, rskr. 155) vidgningen av ramen för bidrag till fonden för avhjälpande av fukt- och mögelskador i småhus, m.m. Jag tar dessutom upp frågan om en avveckling av det statliga investeringsbidraget för ny- och ombyggnad av bostäder i anslutning till den i det föregående föreslagna sänkningen av mervärdeskatten.

2.2 Gällande ordning

2.2.1 Kreditförsörjningen

Sedan den 1 januari 1992 sker all kreditförsörjning vid ny- och ombyggnad av bostäder i konkurrens mellan kreditinstituten på den allmänna lånemarknaden. Den statligt reglerade bostadslångivningen har avskaffats och den särställning som Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB tidigare intagit på kreditmarknaden har upphört.

Den tidigare bostadslångivningen grundades på ett låneunderlag som i princip motsvarade den faktiska produktionskostnaden för bostäder. I fråga om s.k låntagarbyggda egnahem beräknades dock låneunderlaget enligt en metod som byggde på ett antal kostnadsschabloner som fastställdes av boverket. Bostadslån lämnades normalt med 25-30 % av låneunderlaget. För lånet skulle säkerhet lämnas i form av panträtt i fastigheten eller tomträtten högst inom 95-100 % av ett pantvärde eller i form av kommunal borgen som för egen skuld. Pantvärdet skulle motsvara låneunderlaget, i förekommande fall med tillägg för värdet av vissa tillkommande nyttigheter såsom lokaler och mark samt sådana byggnader m.m. som ingick i eller hörde till fastigheten redan innan projektet påbörjades, allt i den mån dessa nyttigheter inte redan ingick i låneunderlaget.

Fr.o.m. år 1992 svarar kreditinstituten för finansieringen även i de delar som tidigare täcktes med statligt reglerade bostadslån. Staten erbjuder dock instituten kreditgarantier för de lån eller lånedelar som ligger i samma riskläge som de tidigare bostadslånen. Garantiunderlag och pantvärde bestäms därvid på i huvudsak samma sätt som tidigare för bostadslån. Kreditgarantin är avgiftsbelagd och kreditgivaren bestämmer själv i vilken omfattning han vill utnyttja möjligheten att få kreditgaranti.

På samma sätt som gällde i fråga om bostadslån kan kreditgaranti under vissa förutsättningar lämnas även för lånedelar under 70 % av pantvärdet - s.k. fördjupning.

Kreditgarantier för egnahem och sådana småhus som upplåts med bostadsrätt förutsätter att kommunen genom borgen har åtagit sig att före staten svara för förluster intill 40 % av det garanterade beloppet. Härigenom har en självständig lämplighets- eller kreditriskprövning av objektet från statens sida kunnat undvaras.

Kreditgarantin har formen av s.k. fyllnadsborgen. Det innebär att långivaren även skall ha säkerhet i form av pantbrev för lån i det säkerhetsläge som garantin omfattar och att pantsäkerheten tas i anspråk i första hand om låntagaren inte kan fullgöra sina åtaganden gentemot långivaren. Kreditgarantin svarar således bara för den del av långivarens fordran som står kvar sedan panten har realiserats. Kreditgarantigivaren/staten kan medge att realisationen sker genom underhandsförsäljning, om det kan antas begränsa statens åtagande i förhållande till vad som skulle följa av en exekutiv försäljning.

Frågor om kreditgaranti handläggs av den nyinrättade statens bostadskreditnämnd. Bestämmelser om kreditgaranti finns i förordningen

(1991:1924) om statlig kreditgaranti för bostäder.

Den långivare som önskar förvärva statlig garanti för viss del av den kredit som lämnas för ny- eller ombyggnad av ett bostadshus kan göra detta genom ett enkelt avropsförfarande, grundat på ett generellt ramavtal mellan kreditgivaren och nämnden. Kreditgaranti kan lämnas för en tid av högst 25 år. Sedan den 15 april 1992 får bostadskreditnämnden godta som långivare - förutom kreditaktiebolag och stads- och landshypoteksinstitutionerna - bankinstitut, finansbolag och försäkringsinstitut som står under finansinspektionens tillsyn.

Långivaren svarar för prövningen av att låntagaren kan antas ha förutsättningar att fullgöra de ekonomiska förpliktelser som följer av låneförbindelsen eller att det ställs ytterligare säkerhet till skydd för långivarnas fordran.

Om en ersättning betalas ut till långivaren övertar staten långivarens fordringar på låntagaren i motsvarande del. Sådana regressfordringar kan efterges av nämnden, om låntagaren inte kan betala och nämnden bedömer att det kommer att vara fallet även framdeles.

Den årliga avgiften för kreditgarantin uppgår för närvarande till 0,5 % av det garanterade beloppet. Kostnadseffekten för långivaren har dock bedömts bli väsentligt lägre, dels eftersom risken minskar, dels eftersom statligt garanterade krediter inte kräver någon kapitaltäckning.

2.2.2 Räntestödet

Vid ny- och ombyggnad av bostäder lämnas statligt stöd till räntekostnaderna i form av räntebidrag.

Räntebidragen är i dag så konstruerade att de - utöver att minska kapitalkostnaderna i nyproducerade eller ombyggda bostäder - skall skärma av bostäder med bidrag från genomslag av ränteändringar på kreditmarknaden, utjämna kapitalkostnaderna mellan bostäder av olika ålder *(paritet)* samt utjämna skillnader i fråga om beskattningens effekter för bostäder med olika upplåtelseformer *(neutralitet)*.

Avskärmningen från marknadsräntornas genomslag åstadkoms genom att räntebidrag lämnas för i princip hela den beräknade räntekostnaden över en s.k. garanterad ränta. Kapitalkostnaderna skall utjämnas genom att den garanterade räntan höjs stegvis i takt med husets ökande ålder. Skillnaderna i beskattningen utjämnas genom att den garanterade räntan - och den årliga höjningen av denna - är olika för låntagare med skilda skatterättsliga förhållanden.

Tidigare genomförda undersökningar visar att dessa avsedda effekter numera uppnås endast delvis och med bristande precision (DsBo 1989:39 Studier av bostadssektorn 1989, m.fl.).

Fr.o.m. år 1992 lämnas räntebidrag i princip oberoende av den faktiska belåningen bl.a. för att främja sparandet inom bostadssektorn. Räntebidrag lämnas således även om investeringen är finansierad med eget kapital. Räntebidrag lämnas för en beräknad räntekostnad som svarar mot skillnaden mellan den garanterade räntan och en subventionsränta.

Subventionsräntan är den räntesats som vid tidpunkten för färdigställandet - eller den dag inom tre månader från färdigställandet som låntagaren väljer - tillämpas på den allmänna kreditmarknaden vid köp av bostadsobligationer med en återstående löptid av fem år. Den subventionsränta som fastställts för lånet gäller under fem år, dvs. fram till den tidpunkt då villkoren på ett antaget lån med fem års räntebindningstid omsätts.

Subventionsräntan kan beskrivas som en upplåningsränta. Den ränta en låntagare får betala beror av långivarens faktiska upplåningskostnader och den räntemarginal denne betingar sig. De nuvarande beräkningsgrunderna för räntebidragen syftar till att upprätthålla en reell räntekonkurrens mellan kreditinstituten och undvika snedvridande effekter av statliga subventioner. Därmed säkras en totalt sett effektiv kreditförsörjning.

Räntebidrag lämnas endast för bostäder. Underlaget beräknas på i huvudsak samma sätt som underlaget för kreditgaranti. Underlaget begränsas på olika sätt. För småhus lämnas sålunda inte räntebidrag för kostnader som överstiger den beräknade kostnaden för ett hus på 120 m^2. I fråga om hyres- och bostadsrättshus lämnas fullt räntebidrag endast för kostnader som ligger inom 110 % av en schablonberäknad kostnad för samma hus.

För samtliga ägarkategorier och upplåtelseformer gäller fr.o.m. år 1992 att fullt räntebidrag lämnas för 95 % av det så beräknade bidragsunderlaget.

För överskjutande kapitalkostnader får en egnahemsägare skattelindring genom ränteavdrag alternativt, om investeringen i denna del finansieras med eget kapital, utebliven beskattning av avkastningen. Av neutralitetsskäl lämnas därför till ägare av hyres- och bostadsrättshus ett reducerat räntebidrag, motsvarande värdet av egnahemsägarens ränteavdrag, för den del av kreditgarantiunderlaget för bostäder som överstiger 95 % av underlaget för fullt räntebidrag.

Den garanterade räntan är under första året för egnahem 4,9 % och för hyres- och bostadsrättshus 3,4 %, vilket motsvarar nettoräntan efter skatt för egnahem vid en kapitalskattesats om 30 %. Den garanterade räntan för egnahem höjs därefter årligen med 0,5 procentenheter och för hyres- och bostadsrättshus med 0,25 procentenheter. Den garanterade räntan har emellertid vid flera tillfällen av främst statsfinansiella skäl justerats för olika årgångar inom beståndet genom extra upptrappningar. Senast detta skedde var den 1 januari 1992.

Reducerat räntebidrag lämnas för hyres- och bostadsrättshus med 30 % av den del av den beräknade räntekostnaden för vilken fullt räntebidrag inte lämnas.

Den sammanlagda effekten av att fullt räntebidrag inte lämnas för hela räntebidragsunderlaget och av att långivaren ofta betingar sig en räntemarginal som överstiger vad som följer av subventionsräntan blir att den faktiska ränteutgiften för bostadskrediter är inte oväsentligt högre än vad som framgår av den gällande garanterade räntesatsen.

Räntebidrag är fr.o.m. år 1992 skattepliktig inkomst hos mottagaren. Samtidigt medges avdrag för hela ränteutgiften, inkl. den del som täcks

av räntebidrag.

De nu redovisade principerna för räntebidragets beräkning gäller i huvudsak också i fråga om räntebidrag för bostadshus som har uppförts eller byggts om med statligt stöd före år 1992. Reducerat räntebidrag lämnas dock endast i fråga om hus från år 1985 eller senare. Räntebidrag enligt de nu redovisade principerna kan för närvarande förekomma i fråga om hyres- och bostadsrättshus som byggts eller byggts om år 1968 eller senare och egnahem som byggts eller byggts om år 1975 eller senare.

Utöver räntebidrag för ny- och ombyggnad lämnas för närvarande också räntebidrag för vissa s.k. förvärvslån till egnahemsägare samt för vissa underhålls- och reparationsåtgärder i hyres- och bostadsrättshus. Räntebidrag för förvärvslån är konstruerade på i huvudsak samma sätt som räntebidrag för ny- och ombyggnad av egnahem. Räntebidrag för underhåll m.m. är ett skattekompenserande bidrag konstruerat på i huvudsak samma sätt som det reducerade räntebidraget för ny- och ombyggnad.

2.2.3 Statens kostnader för räntestödet

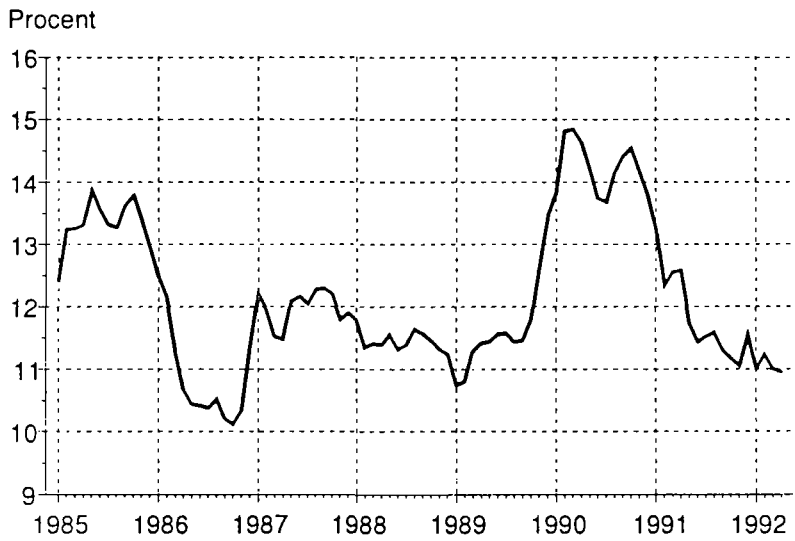
Med det givna regelsystemet för statens räntestöd för bostäder påverkas kostnaderna för räntebidragen av tre skilda faktorer: produktionsvolymen, produktionskostnaderna och räntenivån.

Bostadsproduktionen har ökat mycket kraftigt sedan mitten av 1980-talet. År 1985 påbörjades ca 27 500 lägenheter, fem år senare hade antalet ökat till över 67 000 lägenheter. I fråga om ombyggnad avtog däremot aktiviteten under samma period - antalet påbörjade lägenheter sjönk från ca 27 000 till ca 20 000 lägenheter.

Anbudspriserna steg kraftigt i löpande priser under femårsperioden. För flerbostadshus ökade anbudspriserna för bostäder med samma kvaliteter årligen med i genomsnitt 12,3 %. För s.k. gruppbyggda småhus var motsvarande årliga ökning 12,6 %. Det kan ställas mot att den genomsnittliga årliga ökningen av konsumentprisindex för samma period var 6,2 %. Den uppgivna produktionskostnaden för en lägenhet med preliminärt beslut om statligt bostadslån steg samtidigt med i genomsnitt 11,4 % per år i flerbostadshus och med 12,2 % i fråga om gruppbyggda småhus.

Marknadsräntan - uttryckt som säljräntor för bostadsobligationer med fem års återstående löptid - har varierat kraftigt sedan mitten av 1980-talet, vilket framgår av följande diagram.

Diagram Säljräntor för bostadsobligationer med fem års löptid



På grund av regelverkets utformning ger även en tillfälligt hög räntenivå långvariga effekter beträffande statens kostnader för räntebidrag för de lån som binds eller omsätts vid den tidpunkten. Effekten kvarstår i princip under en period av fem år fram till nästa omsättning av lånen.

I sammanhanget kan nämnas att även räntemarginalen - dvs. skillnaden mellan den nu redovisade upplåningsräntan och den ränta långivaren begär vid återutlåningen - har ökat. Denna kostnadsökning bärs helt av låntagaren.

Statens utgifter för räntebidrag m.m. har av de orsaker som jag nu beskrivit ökat mycket kraftigt sedan mitten av 1980-talet, trots de besparingar som har genomförts vid skilda tillfällen. Det framgår av följande sammanställning.

Budgetår		Räntebidrag m.m. enligt statsbudgeten (miljarder kr., löpande priser)
1985/86	(utfall)	11,0
1986/87	(utfall)	14,5
1987/88	(utfall)	13,3
1988/89	(utfall)	15,2
1989/90	(utfall)	20,5
1990/91	(utfall)	23,1
1991/92	(prognos)	28,9
1992/93	(enligt budgetförslaget)	29,3

2.3 Utredarens förslag

2.3.1 Huvuddragen i omläggningen av det statliga stödet

Den utgångspunkt som anges i direktiven är att belastningen på statsbudgeten från bostadssektorn måste minska. I uppdraget ingår att pröva olika möjligheter att lägga kostnaderna helt utanför statsbudgeten.

Den grundläggande frågan gäller att fördela kapitalkostnaderna över tiden på sådant sätt att de inledande årens utgifter hålls på en rimlig nivå. I direktiven framhålls särskilt att behovet av statligt stöd kan minskas om ett ökat sparande byggs upp av fastighetens ägare eller de boende. Endast i den omfattning som andra åtgärder inte är tillräckliga bör ett fortsatt generellt statligt räntestöd komma i fråga.

Utredaren konstaterar att problemet i grunden är ett likviditetsproblem. Räntebidragen enligt nuvarande system har emellertid inte bara löst likviditetsproblemet, utan även sänkt kostnaderna och därmed förbättrat lönsamheten i bostadsinvesteringar. Det har gett tidigare led tillfälle att genom högre priser ta del av det ökade lönsamhetsutrymmet. En avveckling av det statliga stödet förutsätter att man accepterar att lönsamhet i fastighetsinvesteringar i högre grad skall byggas på fastighetens värde än på statliga bidrag. Statligt stöd till det framtida bostadsbyggandet bör utgå från att det är likviditetsproblemet som skall lösas. Man bör därför eftersträva en ordning som på sikt kan leda till en bättre fungerande kreditmarknad med låneformer som löser detta problem på ett godtagbart sätt.

Utredaren har studerat olika förslag med detta syfte. Ett av dem bygger på att staten även i framtiden ger bidrag för ny- och ombyggnad av bostäder. Enligt detta förslag skall bidragen emellertid finansieras genom en specialdestinerad bostadsfinansieringsskatt, som delvis ersätter nuvarande fastighetsskatt. Skatten tas ut av de fastigheter som inte har rätt till räntebidrag. I övrigt innebär förslaget följande.

På grundval av ett schablonmässigt bestämt bidragsunderlag lämnas räntebidrag dels som en skattekompenserande bassubvention, dels som en toppsubvention för en beräknad räntekostnad. Bidragsunderlaget förutsätts årligen minskas på visst sätt, så att bassubventionen upphör efter 30 år och toppsubventionen efter 15 år. Bostadsfinansieringsskatt betalas fr.o.m. år 16. Skattesatsen bestäms så att intäkterna finansierar toppsubventionen.

Utredaren konstaterar att en sådan ordning inte innebär att de statliga räntesubventionerna avvecklas och att kostnaderna torde bli åtminstone lika höga som med nuvarande system. Vidare bör en konstruktion med specialdestinerade skatter undvikas av principiella skäl. Förslaget om en schablonmässig bestämning av bidragsunderlaget bör dock tas tillvara.

Utredaren har vidare övervägt möjligheten att snabbt avveckla räntesubventionerna genom att avsevärt begränsa bidragen och i stället omfördela ränteutgifterna över tiden med hjälp av lån.

Med nuvarande höga realränta och förhållandevis låga inflation torde problemen med statens höga kostnader för räntebidragen enligt utredarens uppfattning knappast kunna lösas genom omfördelning på kredit-

marknadens normala villkor. Det skulle leda till betydande merkostnader för låntagaren under en följd av år. Eftersom en sådan omfördelning skulle ställa krav på omfattande statliga kreditgarantier riskerar dessutom staten betydande kostnader genom de kreditförluster som kan uppkomma. Det utesluter emellertid inte en omfördelning i mer begränsad omfattning, vilken i vissa situationer kan medföra fördelar för låntagarna.

Mot denna bakgrund konstaterar utredaren att möjligheterna att åstadkomma en omedelbar avveckling av stödet för det framtida bostadsbyggandet är begränsade, såvida man inte är beredd att acceptera dramatiska effekter både för dem som efterfrågar bostäder och för den del av näringslivet som är verksam inom sektorn. Utredaren finner därför att en ordning med fortsatta statliga bidrag - om än i minskande omfattning - för bostadsbyggandet är ofrånkomlig även efter år 1992.

Huvuddragen i utredarens förslag kan sammanfattas i följande punkter.

- En avveckling av räntebidragen inleds fr.o.m. år 1993.
- Takten för avvecklingen bör nu läggas fast för de första tre åren. Därefter bör en avstämning göras.
- Under avvecklingsskedet bör räntebidrag lämnas för de inledande årens kapitalutgifter. De statliga kreditgarantierna bör behållas.
- Reglerna för bidragen bör förenklas kraftigt.
- I syfte att pressa ned produktionskostnaderna bör stödet inte längre följa kostnadsutvecklingen.
- Den som investerar i bostäder bör förutsättas bidra i större utsträckning med eget kapital.
- Boendeutgifterna bör i högre grad än i dag påverkas av förändringar i ränteläget.

2.3.2 Stödet för nyproduktion av bostäder

Avreglering och minskad detaljstyrning

Utredaren föreslår att dagens detaljerade regelverk kring räntebidragen avskaffas. Underlaget för räntebidrag bör i fortsättningen beräknas efter en enkel schablonmetod, relaterad enbart till den yta som används för bostadsändamål. Det bör vidare förutsättas att den som genomför en bostadsinvestering är beredd att bidra med en kapitalinsats på i normalfallet åtminstone ca 10 % av produktionskostnaden och att bidrag inte skall lämnas i den delen. Schablonen föreslås med hänsyn härtill uppgå till dels ett lägenhetsbelopp om 455 000 kr., beräknat efter 13 000 kr. /m^2 bruksarea ovan mark för bostadsändamål upp till 35 m^2, dels ett belopp för tillkommande yta om 7 000 kr./m^2 upp till högst 120 m^2.

Bidragsunderlaget - som således är frikopplat från produktionskostnaden - föreslås uppgå till samma belopp oavsett om det är fråga om småhus eller flerbostadshus. Inte heller bör läget i landet eller på orten leda till skilda bidragsunderlag.

Endast två av de förutsättningar som gäller i dag föreslås stå kvar för rätten till räntebidrag. Det skall vara fråga om en permanentbostad och villkoren i plan- och bygglagen för en sådan bostad skall vara uppfyllda. Det senare prövas av kommunen vid bygglovprövningen.

Räntebidrag under avveckling

Utredaren föreslår att räntebidrag skall lämnas - inte som i dag för räntekostnader över en viss nivå - utan med en viss andel av den beräknade räntekostnaden för ett kapital som motsvarar räntebidragsunderlaget. Räntekostnaden bör beräknas på samma sätt som i dag, dvs. med ledning av den s.k. subventionsräntan. Subventionsräntan bestäms med utgångspunkt i den räntesats som vid tidpunkten för färdigställandet tillämpas på den allmänna kreditmarknaden vid köp av bostadsobligationer med en återstående löptid av fem år. Den subventionsränta som därmed kommer att gälla för projektet tillämpas under en tid av fem år, varefter subventionsräntan för nästa femårsperiod bestäms på samma sätt.

Räntebidraget för det första året av bidragstiden för de hyres- och bostadsrättsbostäder som byggs med stöd av de nya bestämmelserna bör enligt utredaren lämnas med 55 % av den på så vis beräknade räntekostnaden. För egnahem bör bidraget reduceras motsvarande värdet av den avdragsrätt om 25 % som föreligger vid beskattningen. Bidragsandelen för egnahem blir därmed 40 %.

Bidragsandelen för det första året av bidragstiden bör successivt sänkas för varje följande produktionsårgång. I fråga om hyres- och bostadsrättshus bör bidraget sänkas med fem procentenheter för varje följande årgång, dock inte lägre än till 25 %, vilket motsvarar värdet av den avdragsrätt som alltid står kvar för ägare av egnahem.

En motsvarande sänkning bör göras av räntebidragen för tillkommande årgångar av egnahem.

För varje år av bidragstiden efter det första bör bidragsandelen minskas med fyra procentenheter för hyres- och bostadsrättshus och med däremot svarande tal för egnahem.

Med denna avvecklingstakt kan räntesubventioner utöver skattekompenserande bidrag vara avvecklade för bostäder som byggs från år 1999. För de bostäder som byggts dessförinnan kommer bidrag i begränsad omfattning att lämnas under ytterligare något år.

Med hänsyn till den osäkerhet om framtiden som är ofrånkomlig bör man nu i första hand lägga fast en avveckling för den närmaste treårsperioden. Inför den fortsatta avvecklingen bör en avstämning göras, vars resultat får avgöra om avvecklingsplanen skall ändras i någon del.

Statliga kreditgarantier

Utredaren föreslår att en statlig kreditgaranti motsvarande 30 % av bidragsunderlaget skall erbjudas kreditgivaren för krediter för investeringen. Detta bör gälla lika för alla typer av hus och alla ägarkategorier.

Säkerheten för kreditgarantin bör ligga i direkt anslutning till de lån som ett kreditinstitut ger utan andra säkerheter än panträtt i fastigheten. För att begränsa statens risktagande bör dock säkerheten för kreditgarantin ligga inom det säkerhetsläge i fastigheten som motsvaras av 100 % av bidragsunderlaget. Även det bör gälla lika för alla.

Kreditgarantin bör gälla under 25 år.

Kravet på kommunal borgen som förutsättning för kreditgaranti bör tas bort.

Den statliga kreditgarantin bör lämnas på sådana grunder och med så avvägda avgifter att statsbudgeten inte belastas av kostnader eller eventuella kreditförluster.

2.3.3 Ombyggnadsstödet

Utredaren framhåller att prövningen av vad som skall ingå i bidragsunderlaget för stöd vid ombyggnad m.m. enligt dagens regler förutsätter ett stort antal skilda bedömningar från lånemyndigheternas sida. Det gör det svårt att under planeringen förutse myndigheternas beslut. Behovet av förenklingar vid bestämningen av bidragsunderlaget är därför stort. Samtidigt är det svårt att finna enkla schabloner utan prövningsförfarande som inte, i frånvaron av kontroll, leder till att stöd lämnas till åtgärder som inte är bidragsberättigade.

Vid en övergång till konventionell beskattning av de kommunala bostadsföretagen kommer rätten till omedelbara skatteavdrag för underhålls- och reparationsåtgärder att gälla alla hyreshus. Enligt direktiven skall vidare särskilt utredas om en möjlighet bör öppnas att göra skattefria avsättningar för framtida sådana åtgärder.

Mycket talar mot denna bakgrund för att stödet vid ombyggnad och underhåll bör ses över. Frågan om mer långtgående förenklingar av detta stöd kräver emellertid ytterligare överväganden.

Från årsskiftet 1992 infördes inte oväsentliga begränsningar av vilka åtgärder som kan få stöd. De nya reglerna bör enligt utredaren från år 1993 kompletteras så att det framgår att en förutsättning för bidrag är att nyinvesteringarna medför en väsentlig förbättring av husets tekniska eller funktionella kvalitet eller av boendemiljön. Bidrag bör dock inte lämnas för åtgärder som medför att bostäderna får en standard som överstiger normal standard i nyproducerade bostäder.

Enligt utredaren bör vidare följande gälla.

- Bidragsunderlaget bör bestämmas till 90 % av den faktiska kostnaden för de bidragsberättigade åtgärderna.
- Bidragsunderlaget bör inte få överstiga 80 % av det schablonmässigt bestämda bidragsunderlaget för motsvarande nybyggnad.
- I bidragsunderlaget bör inräknas endast kostnader som överstiger 50 000 kr. per projekt. Denna begränsning bör dock inte gälla ombyggnadsåtgärder som avser att åstadkomma ökad tillgänglighet för handikappade.

I övrigt föreslår utredaren inga avvikelser i förhållande till vad som har föreslagits i fråga om det statliga stödet vid nybyggnad av bostäder.

2.3.4 Omfördelningslån

Utredaren framhåller att lån för omfördelning av ränteutgifter över tiden är acceptabla endast om det höga ränteläget beror på en hög inflation. Möjligheterna att sänka de inledande årens ränteutgifter är däremot begränsade när ränteläget bestäms av en hög real ränta, såvida man inte är beredd att acceptera fortsatt stigande reala utgifter under många år.

Det nuvarande realränteläget tillåter inte att staten baserar en avveckling av räntebidragen på en ökad omfördelning genom lån. Det kan ändå finnas skäl att staten ger låntagarna en viss möjlighet att omfördela ränteutgifter under de inledande åren. Det kan ske genom en utvidgad kreditgaranti för sådana lån. Om den möjliga kreditgarantin för omfördelningslån begränsas till sammanlagt 10 % av bidragsunderlaget - vilket svarar mot den förutsatta ursprungliga egna insatsen - kommer den garanterade låneskulden inte att växa utöver en rimlig produktionskostnad för huset.

Detta omfördelningsutrymme bör endast få tas i anspråk successivt och med högst en femtedel årligen. Säkerheten för kreditgarantin för omfördelningslånet bör ligga i direkt anslutning till säkerheten för kreditgarantin för investeringslånet.

2.4 Ett reformerat bostadsstöd

2.4.1 Utgångspunkter för reformen

De allmänna utgångspunkterna för den reformering av bostadsstödet som jag föreslår i det följande har angetts av regeringen i direktiven för den utredning som jag just har redovisat.

Regeringens ekonomiska politik är inriktad på att bryta den ekonomiska stagnationen och att lägga grunden för en ny period av tillväxt, företagande och utveckling i hela landet. För det måste den ekonomiska politiken ges en långsiktig inriktning. En grundläggande förutsättning för en sund utveckling som ger tillväxt och full sysselsättning är en varaktigt låg inflation. Ekonomins växtkraft är vidare beroende av successivt sänkta skatter och fortsatta avregleringar. Kravet på stabilitet förutsätter i sin tur att skattesänkningar åtföljs av varaktigt minskade anspråk på statsutgifter.

Det nu sagda får stor betydelse för bostadspolitiken. De hittillsvarande regelsystemen har motverkat sparande och avskärmat aktörerna på bygg- och bostadsmarknaderna från effekterna av den ekonomiska politik som faktiskt förts. Det har försenat nödvändiga strukturförändringar och lett till att kostnaderna för staten och medborgarna har accelererat på ett närmast okontrollerbart sätt.

En av de mest betydelsefulla faktorerna bakom de nuvarande svårigheterna inom bostadsfinansieringen är det höga ränteläget. Ansträngningarna har hittills riktats in på att genom kostsamma och instabila stödsystem hindra marknadsräntornas genomslag i boendekostnaderna. De omfattande subventionerna har samtidigt dolt de kraftiga prisökningarna i byggproduktionen.

Ett fortsatt generellt räntestöd måste utformas på ett sådant sätt att låntagarna själva i ökande omfattning träffas av positiva och negativa effekter av förändringar av kostnaderna för det kapital som finansierar bostadsinvesteringen. Den anpassning till förändrade förhållanden som är nödvändig när priset på kapital ändras måste göras inom hela samhället. Bostadskonsumtionen kan inte avskärmas från sådana förändringar. Redan sektorns storlek - bostadssektorn svarar för nära hälften av den totala byggproduktionen - gör detta uppenbart. Bördan kan inte vältras över på staten och ytterst på andra delar av samhället utan allvarliga skadeverkningar för dessa.

Den omläggning av bostadsstödet som nu är nödvändig måste utgå från att bostadssektorn inordnas under de förutsättningar som gäller för den allmänna ekonomiska politiken. Bostadspolitiken skall alltså medverka till att inflationen bekämpas, sparandet främjas och statens utgifter minskas. Det skall ske på ett sätt som ger alla möjlighet till en god bostad till ett rimligt pris, med ökad valfrihet och stärkt inflytande över sitt eget boende.

2.4.2 Huvuddragen i ett reformerat stödsystem

Min bedömning: Räntebidragen för ny- och ombyggnad av bostadshus bör avvecklas successivt. Det skall ske med hänsynstagande till de skatteregler som gäller för egnahem. För projekt som påbörjas efter år 1992 lämnas räntebidrag för en stegvis minskande andel av räntekostnaderna. För varje tillkommande årgång påbörjas bidragsgivningen på en lägre utgångsnivå än för föregående årgång.

Bidragssystemet förenklas och underlaget för räntebidrag bestäms helt efter schabloner.

Statliga kreditgarantier behålls för en del av finansieringen. Kreditgarantier kan även lämnas för viss omfördelning av ränteutgifterna.

Ingen omläggning görs nu i fråga om räntebidragen för hus som har byggts eller byggts om med stöd av nuvarande bestämmelser.

Efter år 1995 görs en avstämning inför det fortsatta genomförandet av avvecklingen.

Utredarens förslag: Överensstämmer i princip med min bedömning.

Remissinstanserna: Förslaget om ändrade finansieringsregler har fått ett blandat mottagande bland remissinstanserna. Huvudtankarna att bidragsunderlaget skall bestämmas schablonmässigt och att räntebidraget skall bestämmas som en andel av en beräknad räntekostnad liksom förslaget att avvecklingen av räntebidrag för åren 1993-1995 läggs fast får i princip stöd hos majoriteten av remissinstanserna. Även förslaget till uppläggning av kreditgarantin har i huvudsak mottagits positivt. Jag

redovisar här en kort sammanfattning av remissinstansernas synpunkter.

Kreditinstitut och banker är i huvudsak positiva till förslagen. Svenska Bankföreningen instämmer i stor utsträckning i gjorda bedömningar och förslag. Föreningen framhåller vikten av att finansieringsreglerna är långsiktigt bestämda. SBAB finner för sin del att förslaget utgör ett starkt incitament till kostnadsminskningar och låg räntenivå.

Bland *investerarna på obligationsmarknaden* ställer sig Försäkringsförbundet positivt till utredningsförslagets inriktning liksom till att en avreglering sker även på bostadsmarknaden. Allmänna Pensionsfonden konstaterar att om effekten blir en kraftig minskning av bostadsbyggandet och därmed en kraftigt minskad emissionsvolym av bostadsobligationer kommer fondens placeringspolitik att påverkas.

Bland *producentorganisationerna* är reaktionerna mer avvaktande. Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund framhåller särskilt att räntesubventionerna får minskas endast i den takt som skatter, avgifter och räntor sjunker samt att det är angeläget att de boendes ekonomiska förutsättningar inte förändras. Förbundet har också vissa invändningar mot metoden för beräkning av räntebidragsunderlaget liksom beträffande bidragsnivån och avtrappningen av bidraget m.m. Byggentreprenörerna framhåller att de sedan länge stödjer strävandena att avreglera bostadsmarknaden och att avveckla de generella räntebidragen. De betonar dock vikten av att avregleringen sker under ordnade former. Byggentreprenörerna konstaterar att den föreslagna metoden för beräkning av bidragsunderlaget är föredömligt enkel, vilket också gäller metoden för avveckling. Man tillstyrker schablonbeloppens nivå och att kraven på egen insats ökar, men föreslår en väsentlig höjning av bidragsnivån liksom en långsammare avtrappning av räntebidragen under de inledande åren. Byggentreprenörerna föreslår också att det nuvarande stödet till ombyggnad tills vidare behålls på oförändrad nivå. Utredarens förslag beträffande kreditgarantins omfattning bör ses över ytterligare.

Byggherreorganisationerna intar sinsemellan skilda ståndpunkter. Sveriges Fastighetsägareförbund konstaterar att förslagen överensstämmer med förbundets principiella syn på bostadsstödet och avregleringen på bostadsmarknaden. Förbundet anser att betänkandet kan läggas till grund för beslut om ett nytt system för statens stöd till bostadsbyggandet. Såväl HSB:s Riksförbund som Riksbyggen avstyrker genomförandet av utredarens förslag. SABO anser att utredarens förslag kan bilda underlag för ett propositionsarbete först efter en omfattande fördjupning och breddning och en ny remissomgång. Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation tillstyrker i princip förslagen men vill att nuvarande villkor behålls hela år 1993.

Även bland *konsumentorganisationerna* är remissutfallet delat. Hyresgästernas Riksförbund liksom Riksförbundet Vi i Småhus avstyrker förslaget, som man anser inte kan läggas till grund för ett riksdagsbeslut. Villaägarnas Riksförbund anser att både avreglering och minskning av räntebidragen i huvudsak kan genomföras enligt förslaget, men bara under förutsättning att fastighetsskatten successivt minskas för att på sikt avskaffas. Förbundet redovisar ett antal förslag till förändringar av

förslaget av främst teknisk karaktär.

Remissutfallet bland de *statliga myndigheter* som yttrat sig i ärendet kan sägas vara i huvudsak positivt. Riksbanken tillstyrker huvuddragen i utredarens förslag. Riksrevisionsverket delar den principiella uppfattningen att räntestödet bör avregleras. Statens bostadskreditnämnd, som begränsat sitt yttrande till utformningen av garantin, har inget att erinra mot huvuddragen i utredarens förslag i dessa delar. Boverket instämmer i stort sett i utredarens beskrivning av räntelägets och produktionskostnadernas betydelse för räntesubventionernas utveckling. Verket anser också att förslaget att införa ett subventionssystem som är mera kostnadskänsligt är riktigt. Det finns dock risk för att den förenklade schablonmetoden, så länge bidragsandelen fortfarande är förhållandevis hög, kommer att missgynna projekt med en svårare konstruktion och en speciell utformning och utrustning. Projekt med en enkel utformning och en låg utrustningsstandard kan komma att överkompenseras. Statens institut för byggnadsforskning anför att de i princip inte avvisar förslaget att minska bostadssubventionerna och förenkla långivningen men riktar - från ett annat makroekonomiskt perspektiv än det utredaren anlagt - kritik mot utredarens analyser. Flera av myndigheterna framför på samma sätt erinringar i skilda detaljfrågor.

Av de *fackliga organisationerna* har endast TCO inkommit med synpunkter på utredarens förslag. TCO anser att förslaget inte bör bli föremål för ställningstaganden nu. Förslagen är av så genomgripande karaktär och får sådana fördelningspolitiska effekter att det enligt TCO behövs ett bredare underlag och ytterligare överväganden innan man tar ställning.

De *kommunala remissinstanserna* instämmer i behovet av en reformering. Svenska kommunförbundet delar i princip utredarens grundsyn att bostadssektorn inte skall vara avskärmad från den ekonomiska politik som förs och från de ekonomiska förhållanden som gäller i samhället i övrigt. Förbundet påpekar att utredaren inte berört de föreslagna förändringarnas effekter på kommunerna och utgår från att bl.a. dessa frågor tas upp i det fortsatta utredningsarbetet. Förbundet anser vidare att det är tveksamt om det utökade stöd som föreslås för särskilda boendeformer är tillräckligt. Landstingsförbundet tillstyrker den allmänna inriktningen att reglerna för statens stöd för bostadsfinansieringen ändras så att de statliga transfereringsutgifterna efter hand kan minska.

Övriga remissinstanser är försiktigt positiva. Målaremästarnas Riksförening tillstyrker att subventionerna minskas men har vissa synpunkter på bidragsunderlaget för ombyggnad. Skattebetalarnas Förening anser att förslaget ger en för liten besparing och att en snabbare upptrappningstakt bör väljas. Länsbostadsdirektörernas Förening noterar med tillfredsställelse att hanteringen av det statliga stödet förenklas. Genomförandet av förslagen kan dock enligt föreningen vålla vissa problem. Föreningen Kommunala Förmedlingsorgan delar principiellt utredarens uppfattning om behovet av avreglering av bostadsmarknaden och hur den bör genomföras. Föreningen anser dock att ett alternativ är att behålla nuvarande system och att endast genomföra de föreslagna

administrativa förenklingarna.

Skälen för min bedömning: Jag har i det föregående (avsnitt 2.4.1) redovisat de allmänna utgångspunkterna för en reformering av bostadsstödet. Av dem följer att en genomgripande omläggning av bostadsstödet är nödvändig. Boendet kan lika litet som annan konsumtion fortlöpande stödjas med generella subventioner.

Som också flera remissinstanser har framhållit måste avvecklingen ske i ordnade former och i en sådan takt att inte omställningen leder till sådana sociala effekter, förluster inom produktionen eller störningar på kreditmarknaden som framstår som oacceptabla.

Utredarens förslag om en successiv avveckling av räntestödet för den kommande bostadsproduktionen är enligt min mening väl avvägt med hänsyn till dessa faktorer. Det ger både hushållen och producenterna tillfälle att anpassa sig till förändringarna i takt med att samhällsekonomin förbättras, inflationen bekämpas, skattetrycket minskar och produktiviteten utvecklas. Förslaget har också fått ett övervägande positivt mottagande av ett stort antal av remissinstanserna.

En väsentlig förutsättning för att dessa förändringar i de omgivande betingelserna skall realiseras är att målet för omläggningen nu läggs fast. Som jag har utvecklat i det föregående är bostadssektorn så stor att den i sig påverkar förutsättningarna för de ekonomisk-politiska reformer inkl. skattesänkningar som på nytt skall ge landet tillväxt och utveckling och därmed trygga och stärka medborgarnas betalningsförmåga och välfärd.

Många faktorer inverkar på möjligheterna att fullfölja den omläggning av den svenska ekonomin som nu har inletts. Vi är beroende av en positiv utveckling i fråga om både inhemska och utländska förhållanden. Jag vill här framhålla ränteläget såsom en av faktorer över vilken vi själva råder i endast begränsad utsträckning och som har särskild betydelse just för bostadssektorn.

Det är därför nödvändigt att, sedan reformen varit i kraft en tid, göra en avstämning inför den fortsatta avvecklingen av bostadssubventionerna. Jag delar uppfattningen att detta lämpligen bör göras efter år 1995. En sådan avstämning är nödvändig för att vid behov kunna ta hänsyn till utfallet. Jag vill i detta sammanhang också framhålla att regeringen kan komma att överväga ytterligare insatser i fråga om bostadsbidragen, om det skulle visa sig nödvändigt.

Jag kommer i det följande att närmare gå in på detaljerna i omläggningen. Jag konstaterar emellertid redan här att det finns ett stort stöd även för enskildheterna i utredarens förslag. En reform bör bygga på att
- räntebidragen avvecklas successivt för sådana ny- och ombyggnader av bostadshus som påbörjas efter utgången av år 1992,
- kraftfulla förenklingar genomförs i stödreglerna,
- en enkel schablonmetod används för att beräkna ett stöd som är lika för alla, oberoende av hur bostaden ser ut, vem som äger den, hur den upplåts och var i landet den ligger,
- statliga kreditgarantier behålls för viss del av det lån som finansierar investeringen och att
- möjligheter öppnas för en viss omfördelning av ränteutgifterna.

I likhet med utredaren finner jag det inte möjligt att nu besluta om förändringar av subventionerna för redan byggda bostäder, utöver vad som följer av mina förslag i det följande.

2.4.3 Räntebidrag för nybyggnad

Mitt förslag: Räntebidrag lämnas med en andel av en beräknad räntekostnad för den del av investeringen som svarar mot ett fastställt bidragsunderlag.

Bidragsunderlaget bestäms av schablonbelopp som knyter an till bostadsutrymmenas storlek. Två schablonbelopp används, ett på 13 000 kr./m^2 - definierat som bruksarea för bostadsändamål ovan mark (BRA) - upp t.o.m. 35 m^2 per lägenhet och ett på 6 000 kr./m^2 för återstående yta inom 120 m^2 per lägenhet. I fråga om specialbostäder för dem som behöver tillsyn eller vård kan vissa avsteg göras.

Bidrag lämnas på grundval av den beräknade räntekostnaden för ett kapital som motsvarar bidragsunderlaget. Räntesatsen - den s.k. subventionsräntan - bestäms med ledning av marknadsräntan för bostadsobligationer med en återstående löptid av fem år.

För hyres- och bostadsrättshus som påbörjas under år 1993 lämnas räntebidrag med 57 % av den så beräknade räntekostnaden under första året efter färdigställandet. För varje tillkommande årgång sänks bidragsandelen för första året med fem procentenheter. För varje följande år av bidragstiden efter det första bidragsåret sänks bidragsandelen med fyra procentenheter, fram till den tidpunkt då andelen har sjunkit till 25 %.

För egnahem som påbörjas under år 1993 lämnas räntebidrag med 42 2/3 % av den beräknade räntekostnaden under första året efter färdigställandet. För varje tillkommande årgång sänks bidragsandelen för första året med 6 2/3 procentenheter. För varje följande år av bidragstiden sänks bidragsandelen med 5 1/3 procentenhet.

I den del bidragsunderlaget för ett bostadsrättshus överstiger föreningens faktiska lån beräknas räntebidraget som för egnahem.

Utredarens förslag: Förslaget skiljer sig från mitt förslag i fråga om dels bidragsandelen, dels schablonbeloppet för ytor över 35 m^2.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker att bidragsunderlaget bestäms av enkla schablonbelopp, liksom att räntebidrag lämnas för en andel av den beräknade räntekostnaden. Några är tveksamma till att schablonbeloppen inte anpassas till regionala kostnadsskillnader eller till kostnadsutvecklingen. Ett par remissinstanser förordar att större bostadsytor skall få räknas in i bidragsunderlaget. Flera remissinstanser framhåller risken för att komplicerade eller speciellt utformade och därmed dyra projekt blir svåra att genomföra. Några remissinstanser har anfört kritik mot bidragsnivån och den takt varmed

räntebidragen föreslås minska.

Skälen för mitt förslag: I det nu gällande subventionssystemet bestäms bidragsunderlaget för hyres- och bostadsrättshus i huvudsak av den faktiska produktionskostnaden för projektet. Underlaget för fullt räntebidrag begränsas emellertid till vad som ryms inom en schablonberäknad kostnad för projektet med tillägg för skäliga kostnader för vissa nyttigheter och tjänster som inte omfattas av schablonerna. För återstoden av den faktiska produktionskostnaden lämnas ett reducerat räntebidrag, som motsvarar värdet av ränteavdrag vid beskattning.

I fråga om egnahem lämnas räntebidrag uteslutande på grundval av en på så vis i huvudsak schablonberäknad produktionskostnad. Räntebidrag för egnahem och andra småhus lämnas inte för en högre räntekostnad än vad som kan beräknas med utgångspunkt i bidragsunderlaget för ett hus på 120 m^2 i ett plan utan källare och med förrådsutrymmen på 10 m^2.

Metoden bygger på ett förhållandevis stort antal schabloner som skall fånga upp de normala kostnaderna för olika utföranden av skilda detaljer i byggnaden. Det innebär att bidragsunderlaget - och därmed subventionens storlek - påverkas av bl.a. vilka material som väljs, hur fasader och planlösning utformas och med vilken utrustning byggnaden förses. Särskilda tillägg kan vidare göras bl.a. för åtgärder som begränsar kostnaderna för drift och underhåll eller medför en högre standard på lägenheterna samt för särskilt kostnadskrävande utformning av huset eller den yttre miljön.

Denna ordning medför att omfattningen av statens subventioner i stor utsträckning påverkas av den byggande själv.

Som utredaren påpekar kräver dagens system särskilda bedömningar av vad som i det enskilda fallet skall ingå i bidragsunderlaget, från uppmätningar till skälighetsbedömningar. Denna ordning förlänger ofta byggprocessen, eftersom resultatet av de skilda bedömningar som skall göras kan vara avgörande för om projektet kan utföras på avsett sätt eller om det måste modifieras. I ett högt ränteläge har det stor inverkan på byggkostnaderna.

Sammantaget medför dagens system att både reglerna och utfallen av dem är svåra att förstå för dem för vilka stödet är avsett.

Enligt min mening bör det bidragsunderlag som bestämmer storleken av en generell subvention till boendet snarare vara ett uttryck för vad som bör grunda ett skäligt bidrag till boendet än spegla de faktiska produktionskostnaderna för den standard som ger ett optimalt utbyte av statens stöd. Bostadsbyggandets inriktning kommer då i högre grad att bestämmas av de bostadssökande hushållens önskemål än av bidragsreglernas utformning. Om subventionerna helt frikopplas från de faktiska produktionskostnaderna kommer byggherren nämligen att få naturliga incitament att utforma bostaden på det sätt som möter de boendes önskemål. Dessutom kommer den som bygger att eftersträva bästa möjliga avvägning mellan investering och framtida driftkostnader.

Från vissa remissinstanser har anförts att schabloner som inte täcker de fulla priserna för dyrare men beständigare eller mindre underhållskrävande byggprodukter skulle diskriminera sådana produkter i

förhållande till andra. Jag delar inte den uppfattningen. När subventionen inte beror av hur huset utförts kan byggherren förväntas väga det fulla priset för två alternativa produkter mot värdet av de tillkommande fördelar som kan finnas i den dyrare av dem. Om subventionen skulle vara högre för den dyrare produkten finns inte längre någon garanti för att denna produkt faktiskt har ett mervärde som minst svarar mot prisskillnaden.

Det jag nu har sagt har enligt min mening relevans också när det gäller kostnader för att anskaffa och exploatera mark för bebyggelsen. Det generella bidragsunderlaget bör täcka en skälig kostnad för sådana ändamål. Om ytterligare subventioner skulle lämnas för särskilt höga exploateringskostnader eller för mark med särskilt gott läge skulle sådana subventioner i det enskilda fallet enbart bidra till att hålla markpriset eller andra åtaganden för exploateringen uppe på en högre nivå än vad byggherren skulle vara beredd att ta på sig om subventionen inte lämnades. Det är inte till fördel för vare sig fastighetsägarna eller de boende.

Jag delar således utredarens uppfattning att bidragsunderlaget bör beräknas med ledning av några få, enkla schablonbelopp. Ett sådant beräkningssätt leder till en önskvärd press nedåt på produktionskostnaderna. Investeringar i fastigheter kommer att göras med ett långsiktigare synsätt. En subvention, som på detta sätt är frikopplad inte bara från den faktiska finansieringen utan också från den faktiska produktionskostnaden, kommer att fungera som ett driftbidrag under ett kortare inledande skede, där vinsten av varje åtgärd som görs för att förbättra totalekonomin i projektet i sin helhet kommer att tillföras fastighetsägarna och de boende. Inte minst härigenom kommer kostnadspressen att bli effektiv.

Jag förordar mot denna bakgrund att bidragsunderlaget utformas som ett belopp som är helt oberoende av hur huset utformas, med vilka material det byggs, med vilken utrustning det förses, var det är beläget och på vilket sätt det upplåts. Det enda som bör tillmätas betydelse är vilken bostadsyta som tillförs bostadsmarknaden för de boendes behov.

Förslaget om en i huvudsak schablonberäknad produktionskostnad medför att vissa delar av den detaljstyrning av byggandet som tidigare ansetts väsentlig bortfaller. Vad gäller t.ex. bostadsmiljöfrågorna kommer dessa att beaktas vid den översyn av byggnormer som för närvarande sker och som avser bl.a. säkerhets- och hälsoaspekter.

En utgångspunkt för översynen av statens stöd till bostadsbyggandet är att en större andel av produktionskostnaden än vad som gäller i dag bör finansieras med eget kapital. Som jag har redovisat i det föregående bygger dagens subventionsregler på i vissa fall mycket låga kapitalinsatser. Det är olämpligt av flera skäl. Den höga grad av extern finansiering som nödvändiggörs av en låg kapitalinsats exponerar fastighetsägare och boende för mycket kraftiga genomslag av räntehöjningar, särskilt i den del man tvingas finansiera investeringen med lån mot rörlig ränta. Ökade egna insatser ger vidare ett kraftfullt bidrag till strävandena att hålla de initiala utgifterna nere. Kravet på direktavkastning av eget kapital som

investeras i realtillgångar kan hållas väsentligt under utlåningsräntorna på kreditmarknaden. Slutligen är det ett rimligt krav, inte minst i fråga om ägare av hyreshus, att den som beslutar att genomföra en fastighetsinvestering är beredd att själv sätta in ett inte oansenligt riskkapital i projektet.

Jag vill i sammanhanget erinra om att i utredarens fortsatta uppdrag ingår att överväga hur ett ökat bosparande kan utnyttjas för att möta behovet av ökat eget kapital i boendet.

Utredaren har utgått från att schablonerna bör sättas så att den egna insatsen vid ett väl genomfört projekt skall kunna hållas kring 10 % av investeringen. Man bör därvid förutsätta att det utrymme för rationaliseringar och andra kostnadsminskande åtgärder som finns i byggandets alla led skall tas tillvara. Schablonerna bör därför bestämmas så att de tillsammans med det förutsatta egna kapitalet ligger i underkant av de produktionskostnader som man i dag har att räkna med.

Utredaren har föreslagit att bidragsunderlaget beräknas efter 13 000 kr./m^2 upp till 35 m^2 och därefter 7 000 kr./m^2 upp till högst 120 m^2 per bostadslägenhet. I fråga om vissa specialbostäder för dem som behöver tillsyn eller vård bör det högre beloppet kunna tillämpas för en större yta än 35 m^2.

Jag finner utredarens förslag i huvudsak väl avvägda. Med hänsyn till vad som har framkommit bl.a. i samband med remissbehandlingen i frågan om marginalkostnaden för tillkommande ytor i bostäder anser jag dock att schablonen för ytor utöver 35 m^2 lämpligen bör bestämmas till 6 000 kr./m^2. I likhet med utredaren finner jag att det högre belopp som avser bostadens grundläggande funktioner bör kunna tillämpas för något större ytor än för övriga bostäder när det gäller särskilda bostäder för dem som behöver tillsyn eller vård.

Bidragsunderlaget bör i likhet med vad som nu gäller relateras till den yta - bruksarea (BRA) - ovan mark som används för bostadsändamål, inkl. sådana uppvärmda utrymmen i form av lägenhetsförråd, trapphus och andra gemensamma utrymmen som disponeras av de boende.

Det bör ankomma på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att ge de närmare föreskrifter som behövs för att bidragsunderlaget skall kunna bestämmas på ett entydigt och enkelt sätt i enlighet med de riktlinjer som jag nu har förordat.

I likhet med utredaren anser jag också att schablonbeloppen bör ligga fast och således inte automatiskt följa prisutvecklingen. Därmed förstärks det grundläggande kravet på att arbetet nu riktas in på rationaliseringar och andra kostnadsminskande åtgärder i alla utvecklingsled inom byggsektorn. Den långvariga och från konsumentsynpunkt negativa prisutveckling som det hittillsvarande systemet har medverkat till måste brytas. Jag är alltså inte beredd att tillmötesgå de krav som har förts fram om en metod för en mer kostnadsanpassad beräkning av bidragsunderlaget för det fortsatta räntebidragsstödet. Jag utgår från att frågor om omprövning av bidragsunderlaget över huvud taget inte skall behöva vara aktuella före avstämningstillfället. Regeringen kommer senare att ges tillfälle att ta ställning till formerna för omprövningen.

Jag övergår så till frågan om *bidragets storlek.*

Jag har i det föregående redovisat att räntebidrag i dag lämnas för 95 % av räntekostnaden mellan en garanterad ränta och den marknadsrelaterade subventionsräntan. I två avseenden slår variationer i marknadsräntorna igenom också för bidragsmottagaren. Det ena är att den - positiva eller negativa - räntemarginal som kan föreligga mellan subventionsräntan och den utlåningsränta som den aktuella långivaren betingar sig helt återfaller på bidragsmottagaren. Det andra är att underlaget för fullt räntebidrag vanligtvis inte täcker hela det finansieringsbehov som föreligger för projektet. I övrigt är bidragsmottagaren helt skyddad mot varje förändring av marknadsräntorna, förutsatt att mottagaren - vilket vanligen är fallet - väljer att binda räntan på lånen för samma femårsperiod som gäller i fråga om räntebidraget.

Som har angetts i de direktiv som regeringen har lämnat för utredningsarbetet måste räntekänsligheten hos låntagarna ökas i förhållande till vad som gäller inom det nuvarande systemet. Utredaren framhåller samtidigt att fastighetsägarna måste ha rimliga möjligheter att bedöma sina utgifter på någon sikt. Han föreslår därför att räntebidraget lämnas som en viss andel av den beräknade räntekostnaden för investeringen. Fastighetsägaren kommer därigenom att påverkas av det allmänna ränteläge som råder vid den tidpunkt då han genomför investeringen, även om han inte träffas av det fulla priset på kapitalet. Intresset av att kunna överblicka åtminstone de närmaste årens utgifter talar för att det även i fortsättningen är lämpligt att binda lånen för viss tid. Sådana överenskommelser underlättas om den subventionsränta som används för att beräkna räntebidraget läggs fast för fem år i taget på samma sätt som i dag. Även de övriga grunder som nu gäller för fastställandet av subventionsräntan bör behållas.

Om subventionsandelen fortlöpande minskas för varje år av bidragstiden kommer fastighetens ägare att successivt bära en allt större andel av den verkliga räntekostnaden för investeringen.

Utredaren föreslår mot denna bakgrund att räntebidraget för nybyggnad under det första året av bidragstiden lämnas med 55 % den beräknade räntekostnaden för ett kapital som motsvarar det fastställda bidragsunderlaget i ärendet. Bidragsandelen för projektet bör därefter minskas med fyra procentenheter för varje följande år av bidragstiden. Detta gäller i fråga om hyres- och bostadsrättshus. Utredaren föreslår för egnahem räntebidragsandelar som är avvägda i förhållande till dessa tal.

Som framgått har flera remissinstanser kritiserat de föreslagna reglerna med hänvisning till bl.a. att de skulle försvåra ett nödvändigt bostadsbyggande. Man har därför krävt bl.a. en högre subventionsnivå. Utredarens förslag får emellertid samtidigt stöd av ett stort antal remissinstanser.

Med hänsyn till de överordnade problem som jag har redovisat i det föregående och som nu måste lösas, finner jag för egen del utredarens förslag i huvudsak väl avvägt. Jag har emellertid i det föregående förordat att bidragsunderlaget begränsas något i förhållande till vad utredaren har förutsatt. Det följer av mitt förslag att schablonen för tillkommande ytor över 35 m^2 bestäms till 6 000 kr./m^2. Ett syfte härmed

är att ytterligare förstärka kravet på rationalisering och effektivitet i bostadsbyggandet. För att detta inte samtidigt skall leda till påtagligt ökade ränteutgifter också för det byggande som redan uppfyller sådana krav, förordar jag att räntebidrag vid nybyggnad av hyres- och bostadsrättshus under det första året av bidragstiden lämnas med 57 % av den beräknade räntekostnaden för ett kapital som motsvarar det fastställda bidragsunderlaget. Bidragsandelen bör därefter, som utredaren har föreslagit, minskas med fyra procentenheter för varje följande år av bidragstiden.

För egnahem kan ägaren tillgodogöra sig effekten av skatteavdrag för utgiftsräntor. Vid en kapitalskattesats om 25 % medför det i allmänhet en skatteminskning motsvarande 25 % av det som återstår av ränteutgiften sedan räntebidraget räknats av. För att neutrala förhållanden skall råda mellan upplåtelseformerna bör därför bidragsandelen för egnahem under det första året vara 42 2/3 % och den årliga minskningen uppgå till fem och en tredjedels procentenhet. Av samma skäl bör den årliga sänkningen av bidragsandelen för hyres- och bostadsrättshus upphöra när bidragsandelen har sjunkit till 25 %. Den vidare frågan huruvida ett sådant s.k. skattekompenserande stöd för hyres- och bostadsrättshus senare kan avlösas genom åtgärder direkt inom skattesystemet kommer att behandlas av utredaren inom det fortsatta utredningsarbetet.

De nu föreslagna reglerna bör tillämpas i fråga om *hus som påbörjas under år 1993*. Bidragstiden bör räknas från tidpunkten för färdigställandet. För hus som påbörjas under år 1992 skall enligt riksdagens beslut (prop. 1991/92:56, BoU9, rskr. 75) nu gällande regler tillämpas. Med påbörjande avses här påbörjandet av de egentliga byggnadsarbetena.

I syfte att inleda en avveckling av de generella bostadssubventionerna bör vidare, som utredaren har föreslagit, bidragsandelen för första året av bidragstiden sänkas med fem procentenheter för *varje följande årgång* av hyres- och bostadsrättshus. Det innebär att bidragsandelen blir 52 % för hus som påbörjas under år 1994, 47 % för hus som påbörjas under år 1995 osv. I fråga om egnahem bör bidragsandelen på motsvarande sätt sänkas med sex och två tredjedels procentenheter för varje tillkommande årgång. Även här bör den årliga sänkningen av bidragsandelen för hyres- och bostadsrättshus upphöra när bidragsandelen har gått ned till 25 %.

Räntebidrag bör som framgått normalt lämnas oberoende av den faktiska finansieringen av projektet. Vid nuvarande skatteregler för bostadsrätter måste emellertid i fråga om bostadsrättshus ett samband hållas kvar mellan räntebidrag och faktiska lån även i det nu föreslagna räntebidragssystemet. Den högre subventionsgrad som föreslås för hyres- och bostadsrättshus bör således bara gälla i den del bidragsunderlaget svarar mot de investeringslån som föreningen faktiskt har. Om räntebidragsunderlaget överstiger föreningens faktiska lån bör räntebidrag för den återstående delen av underlaget lämnas efter samma grunder som gäller i fråga om egnahem. Skälet är att medlemmarna i föreningen redan åtnjuter den skattelättnad som följer av kapitalbeskattningens regler för den del av investeringen som de själva svarar för.

Jag vill erinra om att frågan om bostadsrätternas framtida beskattning

för närvarande övervägs inom regeringskansliet på grundval av förslag i betänkandet (SOU 1992:8) Fastighetstaxering m.m. - Bostadsrätter. Beredningen kan leda till att riksdagen föreläggs förslag om att bostadsrättsföreningars räntekutgifter alltid skall ge en skattelättnad på 25 % på det sätt som föreslås i betänkandet. Jag har inhämtat att statsrådet Lundgren avser att i så fall samtidigt föreslå att räntebidrag för bostadsrätter skall lämnas på samma nivå som för egnahem samt oberoende av faktisk finansiering.

2.4.4 Räntebidrag för ombyggnad m.m.

Mitt förslag: Räntebidrag för ombyggnad lämnas enligt samma grunder som för nybyggnad, med följande undantag:
- Bidragsunderlaget får uppgå till 90 % av den faktiska kostnaden för ombyggnadsåtgärderna till den del den överstiger 50 000 kr. per projekt och kostnaden är skälig.
- Bidragsunderlaget får inte överstiga 80 % av bidragsunderlaget för nybyggnad, minskat med värdet av byggnaden före ombyggnad.

Med ombyggnad avses nyinvesteringar varigenom husets kvaliteter avsevärt förbättras i fråga om sådana grundläggande funktioner som krävs för att huset skall fungera tillfredsställande för bostadsändamål.

Med nyinvesteringar jämställs åtgärder som syftar till att vidmakthålla eller förbättra husets huvudsakliga försörjningssystem för el, uppvärmning, VA, ventilation eller kommunikationer.

Utredarens förslag: Utredarens förslag om hur bidraget skall beräknas överensstämmer med mitt förslag. Utredarens förslag om för vilka ändamål som ombyggnadsstöd skall lämnas har i huvudsak samma utgångspunkter.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har särskilt berört stödet för ombyggnad och visat tveksamhet inför vilka effekter förslaget kan få. Några anser att de föreslagna reglerna kan komma att kraftigt minska ombyggnadsverksamheten. Andra anser att stödet för ombyggnad kan minskas ytterligare.

Skälen för mitt förslag: De regler som gäller för att bestämma underlaget för statens stöd vid ombyggnad är uppbyggda på i huvudsak samma sätt som reglerna för nybyggnad. Inslaget av olika bedömningar är dock än större. Resultatet är därmed än svårare att förutse vid planeringen av arbetena. Behovet av förenklingar vid bestämningen av bidragsunderlaget vid ombyggnad framstår därmed som lika stort som vid nybyggnad.

Förutsättningarna för ombyggnader är emellertid sådana att det är mycket svårt att generalisera. En ombyggnad kan avse allt från en total sanering till en komplettering med en hiss i en i övrigt väl fungerande

byggnad. Det är uppenbart att de enkla kvadratmeterschabloner som föreslås för nybyggnad inte utan vidare kan tillämpas vid ombyggnad. Utredaren - som avser att behandla vissa ytterligare frågor med anknytning till ombyggnadsfinansieringen i sitt fortsatta arbete med bl.a. skattefrågorna - konstaterar att ombyggnadsfrågorna kräver ytterligare överväganden.

I avvaktan på de ytterligare utredningar som kan behövas bör inför år 1993 sådana ändringar genomföras som innebär att stödreglerna anpassas till vad jag tidigare har föreslagit i fråga om nybyggnad. Jag förordar därför följande.

Bidragsunderlaget bör tills vidare bestämmas på grundval av den faktiska kostnaden för åtgärderna, i den mån denna kostnad är skälig. Mina förslag i det föregående i fråga om schabloner för beräkning av bidragsunderlaget för nybyggnad utgår från att insatsen av eget kapital bör vara väsentligt högre än i dag. Krav på eget kapital bör självfallet ställas även vid ombyggnad. Det bör komma till uttryck på så sätt att endast 90 % av den faktiska kostnaden får läggas till grund för bidragsunderlaget.

Den yttersta ramen för det bidragsunderlag som kan fastställas för ombyggnad går i dag vid det underlag som enligt gällande schablonmetod skulle ha beräknats för en motsvarande nybyggnad. Det bör gälla även med den nya, starkt förenklade schablonberäkningen. I nybyggnadsschablonerna ingår emellertid även kostnader för mark. Bidragsunderlaget vid ombyggnad bör därför inte få överstiga 80 % av schablonbeloppet för nybyggnad, vilket grovt får anses utgöra byggnadsdelen av nybyggnadsschablonen.

Det hus som byggs om har även ett byggnadsvärde som beror av byggnadens skick och standard före ombyggnaden. Även detta värde bör beaktas vid bestämmandet av underlaget för ombyggnadssubventionen. Det bör ske på så sätt att den ram som ger den maximala omfattningen av bidragsunderlaget för ombyggnaden minskas med ett belopp som motsvarar detta värde. Normalt bör utgångspunkten för en sådan värdering kunna tas i det taxeringsvärde för byggnaden som hänför sig till bostäder.

Av främst administrativa förenklingsskäl bör dessutom den begränsningen föras in att ombyggnadsstöd lämnas endast till den del den bidragsgrundande kostnaden för projektet överstiger 50 000 kr. Beloppet bör räknas av när bidragsunderlaget fastställs. Som utredaren har föreslagit bör begränsningen inte gälla ombyggnadsåtgärder som avser bostadsanpassning för handikappade.

På basen av det bidragsunderlag som på detta sätt har fastställts för ombyggnaden bör räntebidrag lämnas efter samma grunder som föreslagits i fråga om nybyggnad, såväl vad gäller bidragsandel första året efter färdigställandet och under efterföljande bidragsår som i fråga om beräkningen av räntekostnaden.

Jag delar utredningsmannens uppfattning att begränsningen av bidragsunderlaget vid ombyggnad till 80 % av schablonbeloppet för nybyggnad bör gälla även vid ombyggnader som avser kulturhistoriskt

värdefulla bostadshus. Som utredningsmannen framhåller bör generella bostadssubventioner i form av räntebidrag så långt som möjligt ges på villkor som är oberoende av den faktiska kostnaden. Frågan om finansieringen av kulturhistoriskt motiverade merkostnader bör bli föremål för ytterligare överväganden. Chefen för kulturdepartementet avser att i annat sammanhang återkomma till regeringen i denna fråga.

Jag övergår så till vilka *åtgärder som ombyggnadsstödet bör omfatta.*

Stöd i form av räntebidrag lämnas i dag för ombyggnadsåtgärder som innebär nyinvesteringar samt till underhållsåtgärder med 30-årig varaktighet och som inte utgör förtida underhåll. I fråga om hyres- och bostadsrättshus lämnas dessutom räntestöd motsvarande värdet av ränteavdrag för sådana reparations- och underhållsåtgärder som inte avser den enskilda lägenheten.

Ombyggnadsstödet har begränsats i väsentliga avseenden i och med ingången av år 1992. Till ombyggnad hänfördes enligt tidigare gällande bestämmelser bl.a. åtgärder som medförde en väsentlig förbättring av husets tekniska eller funktionella kvalitet eller av boendemiljön. Fr.o.m. år 1992 har tillförts den bestämningen att ombyggnadsstöd lämnas bara för åtgärder som innebär nyinvesteringar. Därmed avskaffades möjligheten att få ombyggnadsstöd även för samtidigt utfört underhåll. Ombyggnadsvillkoren gjordes i princip likvärdiga med villkoren för nybyggnad. Avsikten var att ge neutralitet mellan nybyggnadsvillkor och ombyggnadsvillkor i de delar ny- och ombyggnad är jämförbara. På samma sätt skall villkoren för stöd till reparationer och underhåll vara opåverkade av om arbetena utförs för sig eller i samband med mer omfattande åtgärder. Med ombyggnad jämställs dock fortfarande underhållsåtgärder med en varaktighet på minst 30 år.

När nu nybyggnadsstödet frikopplas från kostnaden för de olika åtgärder som faktiskt genomförs och i stället bestäms till avgränsade belopp, bör bestämningen av till vilka åtgärder ombyggnadsstöd lämnas delvis ändras. Det ger samtidigt tillfälle att röja undan vissa oklarheter som rått om räckvidden av det nuvarande ombyggnadsstödet.

De schabloner som föreslagits i det föregående för bestämningen av bidragsunderlaget för nybyggnad är beräknade mot bakgrund av de normala kostnaderna för att producera bostäder med den standard som i dag är bruklig. Bestämmelserna hindrar sedan inte längre den byggande att själv tillföra bostaden de ytterligare kvaliteter i fråga om utrymme, utrustning eller annat som han finner önskvärda.

Dessa utgångspunkter måste gälla även för ombyggnadsstödet. Det betyder att inte varje nyinvestering som görs i ett befintligt hus bör kunna subventioneras, men väl de nyinvesteringar som i väsentlig mån förbättrar sådana grundläggande funktioner som krävs för att huset skall fungera tillfredsställande som bostad. Med grundläggande funktioner bör avses de som normalt finns i en nybyggd bostad och där kan förutsättas rymmas inom vad som stöds med nybyggnadsstödet. Ombyggnadsstöd bör inte lämnas för att tillföra ytterligare kvaliteter över denna nivå eller för att dubblera eller ersätta funktioner som redan finns.

I bestämningen nyinvestering ligger vidare att det inte får vara fråga

om underhåll eller reparationer. Vissa genomgripande åtgärder av underhållskaraktär bör dock alltjämt ges samma stöd som ny- och ombyggnad och därför jämställas med nyinvesteringar. Den nuvarande avgränsningen till underhållsåtgärder med en varaktighet av minst 30 år är dock mindre lämplig. Förutom att den har visat sig vara oklar, medför den att underhållet av olika material eller konstruktioner med samma funktion ges kraftigt olika subventionsvillkor. Därmed griper stödreglerna in i prisbildningen på samma olyckliga sätt som jag har utvecklat i det föregående när det gäller dagens metod för beräkning av schablonkostnader. Avgränsningen bör därför göras sådan att den entydigt anger för vilka funktioner underhållet jämställs med nyinvesteringar.

Med nyinvesteringar bör sålunda jämställas åtgärder som syftar till att vidmakthålla eller förbättra husets huvudsakliga försörjningssystem för el, uppvärmning, VA, ventilation och transporter eller andra kommunikationer. Att de jämställs med nyinvesteringar medför att det även i dessa fall skall handla om sådana grundläggande funktioner som är nödvändiga för att huset skall fungera tillfredsställande för bostadsändamål. Med begreppet huvudsakliga försörjningssystem avses att stödet inte avser underhåll eller utbyte av sådana apparater och reglerdon m.m. som är anknutna till systemen, exempelvis köksfläktar, värmeväxlare, värmepannor, termostatventiler eller tappkranar.

Underhåll som med denna definition inte längre omfattas av ombyggnadsstöd kommer - om övriga förutsättningar är uppfyllda - i stället att falla in under tillämpningsområdet för förordningen (1983:974) om statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus.

2.4.5 Statliga kreditgarantier

Mitt förslag: Statliga kreditgarantier erbjuds även fortsättningsvis för viss del av den slutliga finansieringen vid ny- och ombyggnad av bostäder. Garantibeloppet får utgöra högst 30 % av bidragsunderlaget för huset.

Kreditgarantin ges formen av fyllnadsborgen. För garantins giltighet krävs att kreditgivaren har säkerhet för det garanterade lånet i form av panträtt i fastigheten eller tomträtten inom 100 % av pantvärdet. Som pantvärde används bidragsunderlaget med vissa tillägg. Tilläggen får avse värdet av vissa lokaler samt värdet av de nyttigheter som ingick i eller hörde till fastigheten innan projektet påbörjades, om värdet av lokalerna eller nyttigheterna inte ingår i bidragsunderlaget.

Säkerheten för det garanterade lånet skall i förmånsrättshänseende alltid ligga närmast efter säkerheten för den kredit som långivaren lämnar mot säkerhet endast av panträtt i fastigheten.

Kommunalt förlustansvar krävs inte för garantins giltighet.

För lån eller lånedel som har bättre förmånsrätt än den garanterade lånedelen får inte ha lämnats annan säkerhet än panträtt i fastigheten.

I fråga om avgift för och administration av garantin samt eftergift av statens regressfordringar som en följd av att garantin infrias skall nuvarande regler fortsätta att gälla.

Kreditgaranti erbjuds även för omfördelningslån, dock högst med ett belopp som motsvarar 10 % av bidragsunderlaget.

Regeringen bemyndigas att besluta om ytterligare former för statlig kreditgaranti för bostäder inom ramen för ett i huvudsak oförändrat statligt risktagande i förhållande till vad som gäller för kreditgarantier enligt huvudreglerna.

Utredarens förslag: Utredarens förslag om kreditgarantins omfattning överensstämmer med mitt. Utredaren har inte behandlat frågor om pantvärdetillägg.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som berört frågan godtar i huvudsak utredarens förslag vad gäller kreditgarantins konstruktion. Flera av dem - bl.a. boverket och statens bostadskreditnämnd - har påtalat behovet av pantvärdetillägg för sådana nyttigheter som inte ingår i bidragsunderlaget.

Skälen för mitt förslag: Sedan den 1 januari 1992 finansieras - som framgått tidigare - bostadsbyggandet i sin helhet på den öppna kreditmarknaden. Härigenom har det bl.a. blivit möjligt för fastighetsägaren att ordna en sammanhållen finansiering genom avtal med endast en kreditgivare. Denna ordning bör tillämpas även framdeles.

Fastighetskreditgivningen i Sverige har av tradition skett i första hand genom särskilda bostadslåneinstitut. Genom sina bolagsordningar eller motsvarande har instituten i fråga om långivning mot pantsäkerhet i allmänhet varit begränsade till lån mot säkerhet inom 85 % av en

fastighets värde. I den tidigare statliga reglerade bostadslångivningen förutsattes instituten svara för lån inom 70 % av ett fastställt låneunderlag, medan staten - senare Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB - svarade för det återstående kreditbehovet inom låneunderlaget upp till den gräns om 95-100 % som gällde i ärendet. För krediter med sämre säkerhet än SBAB:s lån var låntagaren hänvisad till den övriga kreditmarknaden.

En förutsättning för att bostadslåneinstituten skulle kunna ta över den tidigare statligt reglerade långivningen var att instituten kunde få statliga kreditgarantier för långivningen i de högre risklägen som därigenom blev aktuella. Sådana kreditgarantier måste kunna erbjudas även i fortsättningen för att kreditförsörjningen för bostadsbyggandet skall fungera på ett tillfredsställande sätt. Även om det reella kravet på egeninsats från fastighetsägarnas sida ökas i enlighet med vad jag har förordat i det föregående, kommer krediter under en relativt lång tid att behöva lämnas i högre risklägen än de där instituten kan gå in enbart mot pant i fastigheten. En fungerande konkurrens på bostadskreditmarknaden understöds av att andra kreditgivare än de traditionella bostadslåneinstituten erbjuds kreditgarantier för samma ändamål. En sådan breddning av den krets av kreditinstitut som är berättigade till statlig kreditgaranti har nyligen beslutats av regeringen.

Statliga kreditgarantier bör således erbjudas för viss del av den slutliga finansieringen vid ny- och ombyggnad av bostäder med stöd av räntebidrag. Underlaget för kreditgarantin bör motsvara räntebidragsunderlaget för huset. Kreditgaranti bör lämnas högst för ett belopp som motsvarar 30 % av bidragsunderlaget.

Kreditgarantin bör, liksom i dag, ha formen av en fyllnadsborgen. Det innebär att det för att kreditgarantin skall gälla bör krävas att långivaren också har säkerhet i form av panträtt för det garanterade lånet. Som utredaren har föreslagit bör det i fråga om säkerheten krävas att den ligger inom högst 100 % av fastighetens pantvärde.

Vad sedan gäller frågan hur pantvärdet skall bestämmas, vill jag med hänsyn till de framförda remissynpunkterna föreslå följande. Pantvärdet bör motsvara bidragsunderlaget med tillägg för värdet av sådana lokaler som är avsedda att användas av de boende i huset eller området, vissa kommersiella lokaler samt värdet av de nyttigheter som ingick i eller hörde till fastigheten innan projektet påbörjades, om värdet av lokalerna eller nyttigheterna inte ingår i bidragsunderlaget. Har en bostads värde före ombyggnaden begränsat det möjliga bidragsunderlaget, bör tillägg göras även med det beloppet. Vidare bör, för att de nya bestämmelserna inte i praktiken skall få retroaktiv verkan, tillägg övergångsvis fortfarande få göras för markvärde som beror på särskilt gott bostadsläge. På sikt bör dock detta tillägg avvecklas vid nybyggnad, eftersom kreditgarantiordningen annars skulle motverka den prispressande effekt som eftersträvas med mina övriga förslag. Det bör ankomma på regeringen att besluta om takten i en sådan avveckling. För sammanhangets skull vill jag dock anmäla att såvitt jag nu kan bedöma bör avvecklingen kunna slutföras före utgången av år 1995.

Som jag har redovisat i det föregående har i fråga om flertalet småhus krav ställts på kommunalt förlustansvar för viss del av den förlust som kan uppkomma för staten om låntagaren inte fullgör sina förpliktelser enligt låneavtalet. Det har inneburit att staten och långivarna oftast inte har gjort någon kreditriskprövning av det enskilda objektet. Jag anser i likhet med utredaren att en ordning med kommunalt förlustansvar för sådana hus inte behövs för att kunna hantera kreditgarantier i fortsättningen. Jag vill erinra om att kreditgarantin vid nybyggnad varken till beloppet eller i fråga om säkerhetens läge kommer att knyta an till den faktiska produktionskostnaden. I mitt förslag ingår vidare att säkerheten för det garanterade lånet skall ligga närmast efter säkerheten för det lån eller den lånedel som lämnas utan annan säkerhet än panträtt i fastigheten. Sammantaget begränsas härigenom statens förlustrisk jämfört med nuvarande ordning i sådan utsträckning att det enligt min mening inte längre finns skäl att behålla kravet på kommunal borgen.

Kreditgarantierna knyter med den föreslagna ordningen således an till den marknadsmässiga värdering som långivaren lägger till grund för sitt erbjudande om krediter utan annan säkerhet än panträtt i fastigheten. Det finns därför inte längre något behov av att fördjupa kreditgarantin. Om kreditgivaren inte är beredd att lämna underliggande kredit upp till 70 % av pantvärdet, kan det med den nya ordningen uppkomma ett behov av ytterligare toppfinansiering. Om detta inträffar finns det i princip två vägar för låntagaren att gå.

Den ena är att han går in med en högre egen insats.

Den andra är att han i denna del erbjuder kreditgivaren ytterligare säkerhet, exempelvis i form av panträtt i annan fastighet, borgen eller bankgaranti. Jag vill erinra om att mitt förslag innebär att kommunerna i fråga om den fortsatta bostadsproduktionen befrias från det förlustansvar som i dag är obligatoriskt och som medför att kommunen i fråga om egnahem och småhus som upplåts med bostadsrätt före staten får bära 40 % av förlusten på statligt garanterade lån. Kommunens möjlighet att ställa borgen för det byggande den finner önskvärt står emellertid kvar.

I fråga om avgift för och administration av garantin samt eftergift av statens regressfordringar som en följd av att garantin infrias bör nuvarande regler fortsätta att gälla. Jag har inhämtat att statsrådet Lundgren avser att föreslå regeringen att även övriga nu gällande bestämmelser i huvudsak skall tillämpas framdeles.

Utredaren föreslår att kreditgaranti skall erbjudas även för omfördelningslån högst intill ett belopp som motsvarar 10 % av bidragsunderlaget. Inom denna ram föreslås den årliga ökningen av kreditgarantin få uppgå högst till ett belopp som svarar mot 2 % av bidragsunderlaget. För egen del ställer jag mig tvekande till att omfördelning skall kunna göras med så förhållandevis stora belopp - för ett egnahem upp mot 20 000 kr. om året - under ett så kort inledande skede som det i så fall skulle bli fråga om. Risken är stor att hushållen förleds att ta på sig bostadskostnader som de, när efter några år omfördelningsutrymmet är helt utnyttjat, inte längre klarar av. Jag förordar i stället att utrymmet för kreditgaranti vidgas årligen under de första tio åren med ett belopp som

motsvarar 1 % av bidragsunderlaget och att det därigenom tillgängliga utrymmet får utnyttjas när som helst under de 25 år som kreditgaranti lämnas.

I fråga om pantsäkerhet m.m. som villkor för kreditgaranti för omfördelningslån bör gälla samma som i fråga om kredigarantin i övrigt. Säkerheten bör ligga i omedelbar anslutning till säkerheten för de ny- eller ombyggnadslån som omfattas av kreditgaranti.

Statens åtaganden genom kreditgarantisystemet är ett affärsmässigt åtagande. Det har dock särdraget att andra aktörer än staten för närvarande inte har förutsättningar att ta de risker som följer av svårigheterna att kortsiktigt balansera avgifter och kostnader. Bl.a. mot denna bakgrund är det väsentligt att även garantiprodukterna kan utformas i ett marknadsorienterat perspektiv. Enligt min mening är det önskvärt att det förutom kreditgarantier enligt den ordning jag tidigare har förordat kan erbjudas alternativa garantiordningar för att tillgodose skillnader i preferenser mellan kreditinstituten i fråga om riskprofil m.m. Det ligger i sakens natur att inriktningen på alternativa garantiordningar kan behöva förändras över tiden och att det bör finnas en betydande flexibilitet att genomföra nödvändiga anpassningar. Jag förordar därför att regeringen bemyndigas att besluta om ytterligare former för statlig kreditgaranti för bostäder inom ramen för ett i huvudsak oförändrat statligt risktagande i förhållande till vad som gäller för kreditgarantier enligt huvudreglerna. Det innebär bl.a. att kraven på kreditprövning bör vara desamma. Om regeringen får ett sådant bemyndigande avser enligt vad jag har inhämtat statsrådet Lundgren att - sedan frågan beretts vidare - återkomma till regeringen med förslag om en alternativ garantiordning som i huvudsak innebär att en utökad kreditgaranti för ny- och ombyggnadslån kombineras med en självriskandel för långivaren. Möjligheterna att erbjuda en på detta sätt utökad kreditgaranti ökar om sådana kreditgarantier inte förenas med kreditgarantier för omfördelningslån. En sådan alternativ ordning kan underlätta finansieringen på orter med mer osäker värdeutveckling för fastigheter.

2.4.6 Administrativa konsekvenser av förslagen

Riksdagens beslut om grunderna för bostadsbyggandets finansiering under år 1992 innebär att länsbostadsnämndernas arbetsuppgifter nu successivt minskar. Det gäller bl.a. nämndernas befattning med utbetalningar av bostadslån för ny- och ombyggnad av bostäder som i huvudsak kan förväntas upphöra under år 1992. Övrig låneförvaltning avseende sådana lån och vissa andra lån kommer successivt att föras över till Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB. Denna överföring skall vara genomförd senast den 1 juli 1993. Regeringen har lämnat boverket riktlinjer för hur organisationen successivt skall anpassas till de minskande arbetsuppgifterna. Riktlinjerna innebär att organisationen i princip halveras fram till utgången av år 1993. Minskningen medför enligt min bedömning att flertalet länsbostadsnämnder blir så små att det inte

kommer att vara rationellt att utforma dem som självständiga myndigheter.

Mina förslag om statens stöd för bostadsfinansieringen för tiden efter den 1 januari 1993 innebär att bostadsadministrationen kan minskas ytterligare. Speciellt gäller detta hanteringen av nybyggnadsärenden, där bidragsunderlaget kommer att beräknas enligt en kraftigt förenklad schablonmetod.

Eftersom bidragsadministrationen innebär myndighetsutövning och då de statliga subventionerna i form av räntebidrag kommer att uppgå till betydande belopp även under det avvecklingsskede som nu bör inledas, bedömer jag att uppgifterna även i fortsättningen bör handläggas av en statlig myndighet. Den återstående bidragsadministrationen motiverar enligt min uppfattning emellertid inte att man bibehåller en regional myndighet i varje län. I den mån de fortsatta övervägandena visar att hanteringen av bidragsansökningar m.m. kräver lokala kontakter bör andra alternativ studeras. Nära till hands ligger då att sådana kontakter sköts genom ett fåtal regionkontor inom boverket.

Som redovisats i årets budgetproposition pågår för närvarande överväganden beträffande boverkets framtida arbetsuppgifter och dimensionering. Det kan vara lämpligt att i det sammanhanget närmare studera en lösning med regionkontor inom boverket. Enligt vad jag har inhämtat avser statsrådet Lundgren att återkomma till regeringen i frågan.

2.5 Höjd garanterad ränta, m.m. år 1993 för hus med räntebidrag enligt äldre bestämmelser

Mitt förslag: Följande åtgärder vidtas för att uppnå de begränsningar av statens utgifter för räntebidrag om sammanlagt 3,4 miljarder kr. per helår som förutskickats i 1992 års budgetproposition.

Den garanterade räntan höjs den 1 januari 1993 för
dels hyres- och bostadsrättshus med räntebidrag enligt äldre bestämmelser för nybyggnad, ombyggnad eller energibesparande åtgärder, om bidraget avser projekt som färdigställts under åren 1978-1992,
dels egnahem med sådana räntebidrag, om bidraget avser projekt som färdigställts under åren 1980-1989,
dels egnahem med räntebidrag för förvärvslån och för förköpslån, om huset har förvärvats under år 1989 eller tidigare.

Vidare ändras den 1 januari 1993 reglerna för räntebidrag enligt äldre bestämmelser
dels så att bidrag inte lämnas för tid efter utgången av år 1992, om bidraget avser projekt som färdigställts före år 1978 eller, i fråga om egnahem, före år 1980,
dels så att den årliga upptrappningen av den garanterade räntesatsen höjs i fråga om räntebidrag för hyres- och bostadsrättshus,
dels så att rätten till bidrag enligt äldre bestämmelser i övrigt upphör, om den garanterade räntan vid utgången av år 1992 överstiger den bidragsgrundande räntekostnaden eller, om så inte är fallet då, när den första gången därefter gör det.

Därutöver sänks räntebidrag enligt förordningen (1983:974) om statligt räntestöd för förbättring av bostadshus såvitt avser bidrag för tid efter utgången av år 1992 och höjs den garanterade räntesatsen för första året av bidragstiden för räntebidrag enligt förordningen (1991:1933) om statligt räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostäder såvitt avser projekt som färdigställts efter år 1992.

Räntebidrag enligt äldre bestämmelser betalas fr.o.m. år 1993 ut till husägaren. Systemet med nettoavisering slopas.

Skälen för mitt förslag: Regeringen har vid beräkningen av räntebidragsanslaget för budgetåret 1992/93 (prop. 1991/92:100 bil. 8 s. 108) förutsatt bl.a. att kapitalkostnaderna för statligt subventionerade hyres- och bostadsrättshus skall höjas som en följd av ändrade regler för kapitalbeskattning fr.o.m. den 1 januari 1993 (prop. 1991/92:60, SkU10, rskr. 97). De ändrade kapitalbeskattningsreglerna medför att lånekostnaderna för en egnahemsägare netto efter skatt kommer att öka från 70 till 75 %. Regeringen beräknade att en motsvarande höjning av kapitalkostnaderna i hyres- och bostadsrättshus förutsätter 700 milj.kr. i minskade räntebidrag för ny- och ombyggnad för budgetåret 1992/93 och 80

milj.kr. i minskade räntebidrag för underhåll och reparation av bostäder. Regeringens beräkning av räntebidragsanslaget för budgetåret 1992/93 förutsätter dessutom utgiftsbegränsande åtgärder med ytterligare 1 000 milj.kr. budgetåret 1992/93.

Sammantaget innebär detta utgiftsminskningar på drygt 1,7 miljarder kr. för budgetåret 1992/93 och 3,4 miljarder kr. för helår.

Vidare har riksdagen beslutat (prop. 1991/92:100 bil. 13, BoU14, rskr. 155) att vidga ramen för bidrag från fonden för avhjälpande av fukt-och mögelskador i småhus, m.m. med ytterligare 50 milj.kr. Samtidigt beslutade riksdagen att vidgningen skall finansieras genom en besparing på det under sjunde huvudtiteln uppförda räntebidragsanslaget. Riksdagen uttalade också att regeringen i lämpligt sammanhang borde lägga fram förslag hur besparingen skall läggas ut.

Från räntebidragsanslaget betalas för närvarande bl.a. räntebidrag enligt nybyggnadslåneförordningen för bostäder, ombyggnadslåneförordningen för bostäder, bostadsfinansieringsförordningen, bostadslånekungörelsen (1967:552) och förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostadsändamål. I fråga om hyres- och bostadsrättshus omfattar denna bidragsgivning ny- och ombyggnader som färdigställts åren 1968-1991 och i fråga om egnahem ny- och ombyggnader som färdigställts åren 1975-1991. Vidare betalas från anslaget bl.a. räntebidrag enligt förordningen (1989:573) om ändrade villkor för vissa lån som beviljats för anordnande av studentbostäder, förordningen (1986:82) om ränta och amortering m.m. i fråga om vissa statliga tilläggslån till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, förordningen (1977:332) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus m.m. samt förordningen (1991:1933) om statligt räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostäder.

Räntebidrag enligt alla nu nämnda författningar lämnas med ett årligt belopp som motsvarar skillnaden mellan å ena sidan en beräknad marknadsränta för bostadslån och underliggande kredit inom låneunderlaget för bostäder och å andra sidan en garanterad ränta beräknad på den ursprungliga låneskulden för nämnda lån. Den garanterade räntesatsen är för närvarande 3,4 % för hyres- och bostadsrättshus och 4,9 % för egnahem. Räntesatsen höjs årligen under bidragstiden med för närvarande 0,25 respektive 0,5 procentenheter. I fråga om hyres- och bostadsrättsprojekt som färdigställts år 1985 och senare lämnas även räntebidrag för kostnader för ränta på lån som överstiger 110 % av ett schablonmässigt beräknat låneunderlag för bostäder. Räntebidraget i denna del lämnas med 30 % av den beräknade räntekostnaden för sådana lån (s.k. reducerat räntebidrag). Med anledning av det som regeringen har förutsatt vid sin beräkning av räntebidragsanslaget för budgetåret 1992/93 bör följande åtgärder vidtas såvitt avser räntebidrag enligt nämnda författningar.

Kostnadsökningen med anledning av den ändrade kapitalbeskattningen, liksom den ytterligare besparing som har förutsatts skall göras, bör i fråga om *hyres- och bostadsrättshus* åstadkommas genom en extra höjning av den garanterade räntesatsen den 1 januari 1993 såvitt avser projekt som färdigställts något av åren 1978-1992. Höjningen med

anledning av den ytterligare besparingen bör i dessa fall göras så att den tillsammans med höjningen på grund av ändrad kapitalbeskattning medför lika stora kostnadsökningar för berörda årgångar. I fråga om *egnahem* bör en motsvarande extra höjning av den garanterade räntesatsen göras. Med hänsyn till kostnadsökningen på grund av de ändrade kapitalbeskattningsreglerna bör extrahöjningen i fråga om egnahem begränsas till projekt som färdigställts något av åren 1980-1989.

De procenttal för höjningen som svarar mot vad jag nu har anfört framgår av följande sammanställning.

År för projektets färdigställande	Extra höjning av den garanterade räntesatsen, procentenheter	
	Hyresrätt/ Bostadsrätt	Egnahem
1978	2,70	
1979	2,10	
1980	1,70	1,60
1981	1,35	1,25
1982	1,20	1,10
1983	1,05	0,90
1984	0,90	0,60
1985	0,60	0,30
1986	0,55	0,25
1987	0,55	0,25
1988	0,50	0,20
1989	0,40	0,10
1990	0,35	
1991	0,30	
1992	0,25	

Finansieringen av den av riksdagen beslutade vidgningen av ramen för bidrag från fonden för fukt- och mögelskador i småhus har beaktats på så sätt att den garanterade räntesatsen för egnahem som färdigställts något av åren 1980-1983 har ökats med 0,10 procentenheter utöver vad som följer den förutsatta besparingen på 1 miljard kr. Vid bestämmandet av procenttalet har hänsyn tagits till att den besparing som följer av en sådan upptrappning inträffar ett år tidigare än utgiften på grund av ramvidgningen. Att besparingen föreslås göras på årgångarna 1980-1983 sammanhänger med att senare byggda hus i stor utsträckning belastas med kostnader för det sedan år 1984 i lånesammanhang obligatoriska konsumentskyddet för bl.a. egnahem - ett skydd som bl.a. träder i stället för det stöd som fonden lämnar.

Vidare bör det i det föregående nämnda reducerade räntebidraget för hyres- och bostadsrättshus minskas från 30 till 25 % av den beräknade räntekostnaden. Ändringen bör även här ske den 1 januari 1993 och avse räntebidrag för tid efter utgången av år 1992.

I fråga om hus som är färdigställda eller ombyggda tidigare än år 1978 eller, i fråga om egnahem, tidigare än år 1980, bör räntebidrag inte lämnas för räntekostnader som avser tid efter utgången av år 1992. Efter

årsskiftet 1992/93 bör således endast räntebidrag som avser räntekostnader fram till utgången av år 1992 få betalas ut i dessa fall.

I fråga om räntebidrag för tilläggslån för ombyggnad av kulturhistoriskt värdefulla bostadshus och för uppförande av studentbostäder gäller att som färdigställandeår räknas det år då ränte- och amorteringsfriheten upphörde. Detta bör gälla även för den nu föreslagna ändringen.

Från räntebidragsanslaget betalas vidare räntebidrag enligt förordningen (1987:258) om stöd till flerbarnsfamiljer för köp av egnahem och förordningen (1984:614) om lån för förvärv av vissa fastigheter som förköpts enligt förköpslagen (1967:868). Räntebidrag enligt dessa förordningar lämnas efter i huvudsak samma grunder som räntebidrag för nybyggnad av egnahem. Skillnaden begränsar sig huvudsakligen till bestämmandet av låneunderlaget och till att den garanterade räntesatsen för det första året av bidragstiden är något högre än för räntebidrag för nybyggnad. Den höjning av de garanterade räntesatserna som jag har föreslagit i fråga om räntebidrag för egnahem bör därför även göras i fråga om dessa räntebidrag. Den garanterade räntesatsen för räntebidrag enligt nu nämnda bestämmelser bör således höjas den 1 januari 1993 i de fall och med det antal procentenheter som anges i följande sammanställning. I fråga om räntebidrag för förköpslån har riksdagen nyligen beslutat (prop. 1991/92:100 bil. 100, BoU16, rskr. 203) bl.a. att den tidigare beslutade avvecklingen av utelöpande räntebidrag under en treårsperiod inte skall genomföras.

År då huset förvärvades	Extra höjning av den garanterade räntesatsen, procentenheter
1984	0,60
1985	0,30
1986	0,25
1987	0,25
1988	0,20
1989	0,10

Som framgått av det föregående höjs den garanterade räntesatsen i fråga om räntebidrag enligt de tidigare nämnda författningarna årligen under lånetiden. Upptrappningen har tidigare varit 0,25 procentenheter för hyres- och bostadsrättshus och 0,50 procentenheter för egnahem. Även under år 1992 är den normala upptrappningen 0,25 respektive 0,50 procentenheter för hus färdigställda år 1991 eller tidigare. För hus för vilka bostadslån har betalats ut före år 1991 har dessutom gjorts en extra höjning av den garanterade räntesatsen den 1 januari 1991 med 0,30 procentenheter för hyres- och bostadsrättshus och 0,25 procentenheter för egnahem. Som följd av de tidigare nämnda ändringarna av reglerna för kapitalbeskattningen den 1 januari 1993 har regeringen vid beräkningen av medelsbehovet för räntebidrag budgetåret 1992/93 förutsatt att upptrappningen av den garanterade räntesatsen för hyres- och bostadsrättshus höjs fr.o.m. år 1993 så att procenttalet motsvarar 75 % av procenttalet för upptrappning av den garanterade räntesatsen för egnahem. Det mot

detta svarande procenttalet är 0,375. Detta procenttal bör tillämpas första gången för det bidragsår som börjar under år 1993. För egnahem bör fortfarande gälla 0,50 procentenheter.

Av samma skäl bör även den garanterade räntesatsen för det första året av bidragstiden ändras i fråga om räntebidrag enligt förordningen (1991:1933) om statligt räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostäder såvitt avser hyres- och bostadsrättsprojekt som färdigställts efter utgången av år 1992. För sådana projekt bör räntesatsen motsvara 75 % av den garanterade räntesats för första året av bidragstiden som nu gäller för egnahem. Den garanterade räntesatsen för hyres- och bostadsrättshus bör alltså bestämmas till avrundat 3,7 % för det första året av bidragstiden, såvitt avser räntebidrag enligt nu nämnda förordning för projekt som färdigställs år 1993 eller senare. Vad jag har förordat i fråga om den reguljära upptrappningen fr.o.m. år 1993 bör gälla även för räntebidrag enligt 1992 års regler.

Storleken på hyres- eller avgiftshöjningar som blir en följd av de föreslagna ändringarna kommer att variera beroende på bostadens storlek och fastighetsägarens möjligheter att omfördela kapitalkostnadsökningar i sitt fastighetsbestånd. Utgångspunkten för kommande hyres- och avgiftsändringar är att kapitalsubventionen för ett hus med räntebidrag för nybyggnad som färdigställs under något av åren 1978-1992 kan beräknas minska med i genomsnitt 70 kr./m^2 under loppet av år 1993. Då är inräknad även minskningen på grund av den reguljära höjningen av den garanterade räntesatsen.

Räntebidrag enligt hittills nämnda bestämmelser lämnas, som framgått, för tid under vilken den beräknade räntekostnaden överstiger den garanterade räntan. Som redovisats i det föregående beräknas räntekostnaden med utgångspunkt från marknadsräntorna för bostadsobligationer med en återstående löptid av fem år. Systemet i denna del innebär att ett räntebidrag som har upphört till följd av höjd garanterad ränta kan i ett senare skede återkomma till följd av att marknadsräntorna höjts. Jag har i det föregående redovisat förslag till en rad åtgärder för att åstadkomma de besparingar som förutsattes i budgetpropositionen 1992. För att dessa besparingar skall få bestående effekt bör reglerna för de räntebidrag som nu avses ändras också på så vis att rätten till bidrag upphör definitivt när den garanterade räntan första gången överstiger den bidragsgrundande räntekostnaden. Denna begränsning av bidragsgivningen bör gälla från årsskiftet 1992/93 och omfatta bidrag för tid efter årsskiftet. Det innebär bl.a. att har det angivna förhållandet inträtt före årsskiftet, så upphör rätten till bidrag vid utgången av år 1992, om förhållandet fortfarande råder vid den tidpunkten. I annat fall upphör rätten när den garanterade räntan första gången efter utgången av år 1992 överstiger den bidragsgrundande räntekostnaden.

Från räntebidragsanslaget betalas också räntebidrag enligt förordningen (1983:974) om statligt stöd till förbättring av bostadshus. Räntebidrag enligt dessa bestämmelser lämnas med ett belopp som motsvarar 30 % av en beräknad räntekostnad för bidragsberättigade underhålls-, reparations- och energisparåtgärder som utförs i fråga om hyres- och bo-

stadsrättshus. Som framgått har regeringen förutsatt att de ändrade kapitalbeskattningsreglerna skall föranleda att kapitalkostnaderna ökas även i dessa fall. Det bör ske genom att bidragsandelen i systemet sänks till 25 %. Ändringen bör gälla i fråga om räntebidrag som avser tid efter utgången av år 1992 - således också i fråga om bidrag som beviljats enligt äldre regler.

Utbetalning av räntebidrag enligt äldre regler sker, med undantag för räntebidrag enligt förordningen (1983:974) om statligt stöd till förbättring av bostadshus och förordningen (1991:1933) om statligt räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostäder, normalt genom s.k. nettoavisering. Det innebär att räntebidraget betalas ut till långivaren i anslutning till tidpunkten då denne aviserar låntagaren ränta och amortering. I gengäld har långivaren åtagit sig att enbart avisera låntagaren den del av räntekostnaden som inte täcks av det utbetalade bidraget. Ordningen med nettoavisering av räntebidrag har visat sig administrativt komplicerad och därför dyrbar. Den bidragsutbetalande myndigheten måste i varje ärende hålla reda på vilket lån som svarar mot vilken del av bidraget och vilka aviseringstidpunkter som gäller för varje lån. Detta sker visserligen i stor utsträckning med hjälp av datateknik men kräver återkommande kontrollkörningar mot långivarnas låneregister, vilket har medfört stigande datakostnader för staten. I fråga om räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostäder under år 1992 har nettoaviseringssystemet övergetts. Bidragen enligt denna förordning avses betalas ut till ägaren av det hus som räntebidraget avser. En motsvarande ordning bör av förenklingsskäl nu införas även för räntebidrag enligt äldre bestämmelser. Systemet med nettoavisering bör upphöra vid utgången av år 1992. I fortsättningen bör alla räntebidrag betalas ut till husägaren. Räntebidrag enligt äldre bestämmelser bör därvid i fortsättningen betalas vid samma tidpunkt som gäller under år 1992. På så sätt undviks likviditetsproblem för låntagaren på grund av omläggningen i betalningsrutinerna, liksom negativa statsfinansiella effekter.

2.6 Förslagens ekonomiska effekter

2.6.1 Exempel på effekter för boendeutgifterna

I följande tabeller redovisas de beräknade effekterna av de föreslagna förändringarna av det statliga stödet för två bostäder som byggs år 1993. Den ena av dessa är en lägenhet i flerbostadshus om 77 m^2 BRA och den andra ett småhus om 120 m^2 BRA.

Produktionskostnaden är beräknad med utgångspunkt i boverkets uppgifter om produktionskostnaden för bostäder som fått preliminärt beslut om bostadslån under år 1991. Kostnadsutvecklingen antas vara sådan att produktionskostnaderna för det byggande som påbörjas under år 1993 ligger i nivå med värdet för nedre kvartilen i det materialet. Beräkningen har därför grundats på en produktionskostnad av 10 200 kr./m^2 BRA för lägenheten i flerbostadshuset och 8 950 kr./m^2 BRA för småhuset. I fråga om det byggande som påbörjas under år 1995 antas,

till följd av det föreslagna systemets dämpande inverkan på kostnaderna i bostadsbyggandet, byggkostnaderna i fasta priser ha fallit med ca 6 % till resp. 9 600 och 8 400 kr./m^2 BRA.

Marknadsräntan antas i exemplen uppgå till 11 % för de bostäder som påbörjas år 1993 och till 10 % för de bostäder som påbörjas år 1995. Subventionsräntan antas ligga en procentenhet lägre.

Den egna kapitalinsatsen förutsätts vara finansierad på sådant sätt att den inte föranleder ränteutgifter.

Vid jämförelsen med nuvarande system förutsätts att fullt räntebidrag beräknas efter en garanterad ränta om 3,7 %, att produktionskostnaden motsvarar drygt 120 % av den schablonberäknade kostnaden samt att reducerat räntebidrag lämnas med 25 %.

Beräkningarna är gjorda i fasta priser.

Tabell 2.6.1 Kapitalutgifter för en lägenhet i flerbostadshus

Byggår	Nuvarande system 1993	Förslaget 1993	Förslaget 1995
Produktionskostnad (kr./m^2 BRA)	10 200	10 200	9 600
Egen kapitalinsats	5 %	10 %	10 %
Marknadsränta	11 %	11 %	10 %
Bidragsandel		57 %	47 %
Månatlig kapitalutgift per lägenhet:			
Bruttoränteutgift	6 840	6 480	5 545
Räntebidrag	3 791	3 358	2 345
Egen ränteutgift	3 049	3 122	3 200
Maximalt möjlig omfördelning	0	589	554
Återstående egen ränteutgift	3 049	2 533	2 646

Tabell 2.6.2 Kapitalutgifter för en lägenhet i småhus

Byggår	Nuvarande system 1993	Förslaget 1993	Förslaget 1995
Produktionskostnad (kr./m^2 BRA)	8 950	8 950	8 400
Egen kapitalinsats	5 %	10 %	10 %
Marknadsränta	11 %	11 %	10 %
Bidragsandel		42 2/3 %	29 1/3 %
Månatlig kapitalutgift per lägenhet:			
Bruttoränteutgift	9 345	8 860	7 560
Räntebidrag	4 090	3 431	1 998
Skatteminskning	1 314	1 357	1 390
Egen ränteutgift	3 942	4 072	4 171
Maximalt möjlig omfördelning	0	804	757
Återstående egen ränteutgift	3 942	3 268	3 415

I följande sammanställning (tabell 2.6.3) belyses den inverkan ränteläget har på den sammanlagda förändringen av ränteutgifterna till följd av mina förslag. Beräkningarna är gjorda för samma lägenhet i

flerbostadshus som i det föregående exemplet. Antagandena är således desamma.

Sammanställningen visar hur mycket den egna ränteutgiften - med och utan omfördelning - ändras i förhållande till vad som skulle ha gällt dels vid fortsatt tillämpning av 1992 års regler i oförändrat skick, dels vid tillämpning av 1992 års regler sedan den garanterade räntan anpassats till den ändrade kapitalskattesatsen. Förändringstalen avser ränteutgifterna första året efter färdigställandet för ett hus som byggs år 1993.

Tabell 2.6.3 Den egna ränteutgiftens förändring (%) vid skilda ränteantaganden till följd av förslagets regler, jämfört med nuvarande regelsystem med och utan justering för ändrad kapitalskattesats

	före just.	efter just.	före just.	efter just.	före just.	efter just.
Marknadsränta	12 %		11 %		10 %	
Egen ränteutgift						
- utan omfördelning	17	9	10	2	2	-5
- med omfördelning	-3	-10	-11	-17	-19	-24

2.6.2 Förslagens statsfinansiella effekter

Den underliggande förändringen av statens kostnader för de första fem nyproduktionsårgångarna genom den föreslagna reformen framgår av följande sammanställning. Där visas de ekonomiska konsekvenserna av att statens åtaganden - som de anges genom de nu föreslagna reglerna - fullföljs under ett till fem bidragsår för de produktionsårgångar som successivt påbörjas under de fem första åren efter reformen. Talen redovisas dels för varje årgång, dels summerade för varje fullt bidragsår. Det bör observeras att utgifterna för det första, andra, tredje etc. bidragsåret för en produktionsårgång inte faller ut vid samma kalendertidpunkt för skilda hus, eftersom de hus som påbörjas under ett och samma produktionsår i praktiken färdigställs vid högst varierande tidpunkter.

Förändringen anges i miljoner kr. i förhållande till vad som skulle följa om nuvarande subventionssystem behölls utan andra förändringar än vad som följer av den ändrade kapitalskattesatsen. Beräkningarna är gjorda i 1991 års priser med antagandet om en fast subventionsränta på 10,7 % och en årlig nyproduktion av 35 000 lägenheter, varav 8 000 i egnahem.

Tabell 2.6.4 Underliggande förändring av statens åtaganden tilll följd av förslagets regler (milj.kr.)

Produktions årgång	Bidragsår				
	1	2	3	4	5
1993	-680	-670	-665	-660	-650
1994		-835	-830	-820	-815
1995			-990	-985	-980
1996				-1 150	-1 145
1997					-1 305
Totalt för fem årgångar	*-680*	*-1 505*	*-2 485*	*-3 615*	*-4 895*
Förändring	*-31 %*	*-35 %*	*-40 %*	*-45 %*	*-51 %*

Den underliggande förändringen till följd av de föreslagna reglerna är således redan från början mycket kraftig. Allt efter som nya årgångar påbörjas efter de regler som gäller i det nya systemet förstärks effekten. Att även den procentuella förändringen ökar efter hand beror på att nya årgångar går in på en allt lägre nivå.

Jag går därefter över till *statsbudgeteffekterna* under de första åren efter omläggningen.

Räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostäder lämnas för den produktion som faktiskt kommer till stånd och med utgångspunkt från den subventionsränta som gäller vid olika tidpunkter. Det totala medelsbehovet över anslaget för räntebidrag sett över tiden blir därför beroende bl.a. på omfattningen av kommande års bostadsproduktion och den framtida ränteutvecklingen. Även utvecklingen av produktionskostnaderna får betydelse i sammanhanget.

De statsfinansiella effekterna av mina förslag kan därför bäst belysas genom att redovisa hur det anslagsbehov som kan beräknas med utgångspunkt i nuvarande regler påverkas av olika förändringar till följd av mina förslag vid en given produktionsvolym. Boverket har bedömt att bostadsbyggnadsbehovet uppgår till i genomsnitt 35 000 nya lägenheter per år under 1990-talet. Mina beräkningar grundas därför på en årlig nyproduktion på 35 000 lägenheter, varav 8 000 lägenheter i egnahem. I fråga om ombyggnad har jag antagit 32 000 lägenheter per år, varav 8 000 i egnahem.

I fråga om ränteutvecklingen bygger beräkningarna på ett antagande om sjunkande räntenivåer enligt regeringens långsiktiga konsekvenskalkyl.

Tabell 2.6.5 Statsfinansiella effekter av räntebidragen för ny- och ombyggnad av bostäder budgetåren 1992/93-1996/97 (milj.kr.)

Budgetår	Nuvarande regler Fast ränta 10,7 %	Extra upp-trappning 1993	Ändrat ränte-stöd enl. mitt förslag	Sjunkande räntenivåer	Beräknat anslags-behov efter ändring m.m.
1992/93	30 800	-1 680	0	-390	29 730
1993/94	33 220	-3 440	-110	-1 020	28 650
1994/95	31 640	-3 640	-450	-1 610	25 910
1995/96	31 590	-3 910	-1 150	-2 840	23 690
1996/97	32 140	-4 330	-2 190	-3 730	21 890

Till följd av de långa räntebindningstiderna kommer effekterna av de ränteändringar som förutses i den långsiktiga konsekvensanalysen att till sina huvuddelar falla ut först efter den redovisade perioden. Som exempel på betydelsen av en låg marknadsränta kan dock nämnas att statens beräknade utgifter för räntebidrag för budgetåret 1996/97 enligt tabellen nära nog halveras, om man som utgångspunkt för beräkningen antar en marknadsränta på 7 % för hela den redovisade perioden.

2.7 Avveckling av investeringsbidrag för ny- och ombyggnad av bostäder

Mitt förslag: Det statliga investeringsbidraget för ny- och ombyggnad av bostäder avvecklas den 1 januari 1993 som en följd av förslaget i det föregående att sänka den generella mervärdeskatten.

Bidragsgivningen enligt tidigare beslutade bestämmelser fullföljs men anpassas till sänkningen av mervärdeskatten.

Skälen för mitt förslag: Statligt investeringsbidrag för ny- och ombyggnad av bostäder infördes den 1 januari 1991 (prop. 1990/91:34, BoU4, rskr. 92). Syftet var att kompensera bostadsbyggandet för ökade kostnader till följd av att de tidigare särskilda reduceringsreglerna för beräkning av mervärdeskatt för byggnads- och anläggningsarbeten slopades.

Ursprungligen lämnades investeringsbidrag med 9,7 % av en schablonmässigt beräknad kostnad för sådana byggnads- och anläggningsarbeten som är mervärdeskattepliktiga. Bidragsandelen har därefter sänkts två gånger. Den sänktes dels den 1 juli 1991 till 9,3 % (prop. 1990/91:150, FiU30, rskr. 386), dels den 1 januari 1992 till 3,1 % (prop. 1991/92:38, FiU10, rskr. 108). Sänkningen gjordes i båda fallen av statsfinansiella skäl och avser i princip projekt för vilka ansökan om bidrag görs efter angivna ändringstidpunkter.

Närmare bestämmelser om investeringsbidrag finns i förordningen (1991:1923) om statligt investeringsbidrag för ny- och ombyggnad av

bostäder och i förordningen (1990:1369) med samma rubrik.

Regeringen har tidigare denna dag beslutat att föreslå riksdagen att sänka den generella mervärdeskatten från 25 till 22 % fr.o.m. den 1 januari 1993. Jag anser att investeringsbidraget bör avvecklas som en följd av en sådan sänkning av mervärdeskatten. Investeringsbidrag bör således inte lämnas för nya projekt efter utgången av år 1992. Med nya projekt avser jag ny- och ombyggnader som påbörjas efter år 1992.

För nya projekt innebär mitt förslag en fördyring med ca 0,7 % [0,031 - (1 - 122/125)]. En sådan fördyring bör kunna betraktas som helt marginell i sammanhanget, särskilt om man beaktar att både hanteringskostnader och likviditetspåfrestningar minskar för byggherren genom att reduktionen av mervärdeskatten kommer direkt i stället för genom ett särskilt sökt bidrag som betalas ut först sedan projektet är avslutat.

Bidragsgivningen enligt tidigare beslutade bestämmelser bör fullföljas såvitt gäller projekt som påbörjats före utgången av år 1992. Som följd av den föreslagna sänkningen av mervärdeskatten bör dock bidrag för sådana i projektet ingående byggnads- och anläggningsarbeten som debiteras den lägre mervärdeskatten minskas i motsvarande mån. Minskningen bör således göras med ett belopp som motsvarar 2,4 % av den mot sådana arbeten svarande andelen av bidragsunderlaget för investeringsbidrag.

Det bör ankomma på regeringen att besluta om de närmare bestämmelser som behövs för avvecklingen.

Statens utgifter för investeringsbidrag för budgetåret 1992/93 har i 1992 års budgetproposition (bil. 8, s. 110) beräknats till 6 600 milj.kr. Den tidigare beslutade sänkningen av bidragsandelen till 3,1 % beräknades samtidigt innebära en utgiftsbegränsning på ca 4 400 milj.kr. räknat för helår. Den skulle dock endast få marginell effekt för budgetåret 1992/93.

När i tiden den ytterligare utgiftsbegränsning inträffar som följer av en avveckling enligt mitt förslag beror av i vilken utsträckning pågående projekt kommer att debiteras mervärdeskatt enligt den högre eller lägre procentsatsen. Det är därför svårt att göra någon mera exakt beräkning av förslagets effekter för medelsbehovet under budgetåret 1992/93. Överslagsvis beräknar jag att medelsbehovet för budgetåret 1992/93 minskar med 500 milj.kr. Med hänsyn till osäkerheten i beräkningarna anser jag dock att ingen ändring nu bör göras i fråga om anlaget för investeringsbidrag nämnda budgetår.

2.8 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att godkänna vad jag har förordat i fråga om

1. räntebidrag för nybyggnad av bostäder (avsnitt 2.4.3),
2. räntebidrag för ombyggnad m.m. av bostäder (avsnitt 2.4.4),
3. statliga kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder (avsnitt

2.4.5),
4. höjd garanterad ränta m.m. år 1993 för hus med räntebidrag enligt äldre bestämmelser (avsnitt 2.5),
5. avveckling av investeringsbidrag för ny- och ombyggnad av bostäder (avsnitt 2.7).

3 Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet

Föredragandens överväganden

ADB-verksamheten vid Riksskatteverket

I årets budgetproposition har regeringen föreslagit att de uppgifter som handhas av riksskatteverkets (RSV) tekniska avdelning fr.o.m. den 1 juli 1992 skall föras till en särskild resultatenhet med ett anslag som i statsbudgeten formellt tas upp till 1 000 kr. De medel som för dessa uppgifter hittills anvisats på anslaget Riksskatteverket, i huvudsak under anslagsposten ADB-verksamhet, skall fördelas mellan verkets egna sakenheter samt mellan skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna (prop. 1991/92:100 bil. 8 s. 29). Kostnaderna för ADB-stödet skall i fortsättningen betalas av användarmyndigheterna från resp. anslag för förvaltningskostnader.

RSV har nu redovisat en beräkning av de anslagsmässiga konsekvenserna av den ändrade formen för finansiering av ADB-stödet. Beräkningen har gjorts i tre steg. I det första steget har de medel som kan anses belöpa på ADB-verksamheten identifierats. Därefter har dessa medel fördelats mellan denna verksamhets olika system och produktområden. Slutligen har medlen inom resp. system eller produktområde fördelats mellan RSV:s, skattemyndigheternas och kronofogdemyndigheternas anslagsposter för förvaltningskostnader.

I korthet innebär RSV:s förslag till fördelning att under anslaget till RSV anslagsposten Förvaltningskostnader skall tas upp till 286 203 000 kr. (en minskning med 7 102 000 kr.) och anslagsposten Utbildning och information till 41 377 000 kr. (en minskning med 1 440 000 kr.) medan anslagsposten ADB-verksamhet (594 159 000 kr.) tas bort, samt att anslaget till Skattemyndigheterna, anslagsposten Förvaltningskostnader skall tas upp till 3 633 097 000 kr. (en ökning med 497 450 000 kr.) och anslaget till Kronofogdemyndigheterna, anslagsposten Förvaltningskostnader till 875 801 000 kr. (en ökning med 105 251 000 kr.). Totalt sett innebär dessa tekniska omdisponeringar ingen förändring av resurstilldelningen.

Jag anser att RSV:s förslag till fördelning av anslagsmedlen bör följas.

Som regeringen anfört i årets budgetproposition bör ADB-tjänsterna tillhandahållas av en särskild resultatenhet, skild från RSV:s sakenheter, vars kostnader helt täcks av avgifter som tas ut av uppdragsgivarna (prop. 1991/92:100 bil. 8 s. 29). För verksamheten bör en särskild anslagspost föras upp under anslaget till riksskatteverket, till ett formellt belopp på 1 000 kr.

Hittillsvarande teknik för myndigheternas kapitalförsörjning är inte anpassad till att ta hänsyn till eventuell avgiftsfinansierad verksamhets behov. I budgetpropositionen har nya regler aviserats som skall tillgodose utvecklingsbehoven på detta område (prop. 1991/92:100 bil. 1 s. 55). Med anledning härav vill jag framhålla att frågan om vilken lösning som bör väljas för framtiden vad gäller kapitalförsörjning m.m. för RSV:s ADB-service kommer att behandlas vid den fördjupade prövningen inför

perioden 1993/94-1995/96 med utgångspunkt i de förhållanden som råder inom RSV:s verksamhetsområde.

Taxesättningen inom exekutionsväsendet

Den 21 mars 1991 uppdrog regeringen åt riksrevisionsverket (RRV) att, i samarbete med RSV, göra en översyn av taxesättningen inom exekutionsväsendets område.

RRV har redovisat uppdraget i två etapper. I en första rapport lämnades förslag till avgifter i mål om betalningsföreläggande och handräckning. Dessa avgifter har därefter reglerats i förordningen (1991:1583) om avgifter i mål om betalningsföreläggande och handräckning.

RRV har nyligen i en slutrapport redovisat den andra delen av uppdraget och lämnat förslag till ändrad avgiftssättning i utsökningsmål m.m. hos kronofogdemyndigheterna. Förslaget innebär sammanfattningsvis följande.

Grundavgiften i mål med begränsad tillgångsundersökning höjs från 350 kr. till 500 kr. och grundavgiften i mål med fullständig tillgångsundersökning, mål om avhysning och mål om återtagande av gods som köpts på avbetalning m.fl. typer av mål från 750 kr. till 1 000 kr. Mål som avser uttagande av underhållsbidrag föreslås vara avgiftsbefriade även i fortsättningen och sökanden i mål rörande anspråk på grund av brott föreslås även i fortsättningen vara befriad från ansvar för avgiftsbelopp som inte kan tas ut hos gäldenären.

Vidare föreslås beträffande försäljningsavgift

- att en avgift motsvarande 1 % av egendomens värde skall tas ut redan när denna förtecknas och värderas, samt
- att försäljningsavgiften i fall där försäljning äger rum och blir bestående skall motsvara 3 % av köpeskillingen i fråga om såväl fast som lös egendom och att högsta avgiftsbeloppet för försäljningen skall vara ett basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

I dag är avgiften vid försäljning av fast egendom 1 % av köpeskillingen, dock lägst 200 kr. och högst 4 000 kr. Vid försäljning av lös egendom är det högsta beloppet i dag 2 000 kr.

RRV:s förslag innefattar också viss ändring vad gäller särskild avgift.

I RRV:s förslag är avgifterna beräknade utifrån principen om full kostnadstäckning, varvid kostnaden för handläggning av de avgiftsbefriade målen om uttagande av underhållsbidrag har undantagits.

RRV:s rapport remissbehandlas för närvarande, och jag avser att senare återkomma till regeringen med ett förslag till nya avgiftsbestämmelser. Redan nu vill jag dock säga att jag räknar med att RRV:s förslag i allt väsentligt skall kunna följas. Som regeringen anfört i den nyligen till riksdagen överlämnade propositionen om nytt avgiftssystem vid försenade skatteinbetalningar (prop. 1991/92:93 s. 100), finns det dock knappast skäl att behålla avgiftsfriheten vid verkställighet för underhållsbidrag. Däremot anser jag att sökanden vid sådan verkstäl-

lighet bör vara befriad från ansvar för avgiftsbelopp som inte kan tas ut hos den underhållsskyldige. I sammanhanget kan nämnas att, som RRV också berör i sin rapport, verkställighet enligt lagen (1962:512) om indrivning i Sverige av underhållsbidrag, fastställda i Danmark, Finland, Island eller Norge skall försiggå utan avgift för den berättigade.

Lokala skattekontor i Strömsund och Sveg

Regeringen beslutade den 29 augusti 1991 att det inom skattemyndigheten i Jämtlands län skall inrättas två nya skattekontor, ett i Strömsund och ett i Sveg. Vidare uppdrog regeringen åt RSV att utarbeta en plan för genomförandet av lokaliseringen.

RSV har nu redovisat uppdraget. Enligt verket kan en lämplig tidpunkt att påbörja verksamheten vid de nya kontoren vara den 1 oktober 1992. Utlokaliseringen från Östersund medför enligt RSVs beräkningar en permanent merkostnad på ca 2,8 milj.kr. per år. Merkostnaden för budgetåret 1992/93 uppgår inkl. engångsutgifter till ca 5,7 milj.kr.

Jag gör bedömningen att merkostnaderna för utlokaliseringen till viss del bör kunna rymmas inom befintliga medelsramar. För budgetåret 1992/93 bör dock en tillfällig resursförstärkning medges med 4 milj.kr. Medlen bör anvisas på anslaget till Skattemyndigheterna. I vad mån utlokaliseringen påverkar resursbehovet i ett längre perspektiv är en fråga som bör kunna tas upp i den kommande fördjupade prövningen av verksamheten inför perioden 1993/94-1995/96.

Kontoinsättning av överskjutande skatt

Genom ett förslag i 1991 års kompletteringsproposition inhämtade den dåvarande regeringen riksdagens godkännande till att vidta de åtgärder som krävs för att möjliggöra direktinsättning på postgirokonto eller bankgirokonto av överskjutande skatt för de mottagare som önskar kontoinsättning (prop. 1990/91:150 bil 1:1 s. 76 f).

På regeringens uppdrag har RSV redovisat ett förslag till rutiner för kontoinsättning, som enligt verket kan tas i drift i tid för debiteringen av slutlig skatt enligt 1992 års taxering. RSV har vidare anfört att det är önskvärt att rutinerna kan användas även för andra återbetalningar av skatt än den överskjutande skatten.

Härefter har regeringen genom beslut den 9 april 1992 gett RSV i uppdrag att, i samråd med RRV, vidta de åtgärder som krävs för att utbetalning av överskjutande skatt och omräknad slutlig skatt samt förtida återbetalning av för mycket inbetald preliminär skatt skall kunna ske direkt till postgirokonto eller bankkonto för den som önskar kontoinsättning. De nya rutinerna skall tillämpas första gången vid utbetalning av överskjutande skatt och omräknad slutlig skatt enligt 1992 års taxering och vid förtida återbetalning av för mycket inbetald preliminär skatt avseende inkomståret 1992.

Enligt RSV:s beräkningar medför genomförandet av förfarandet med

kontoinsättning engångsutgifter inom skatteförvaltningen på sammanlagt 5,5 milj.kr., varav 4,5 milj.kr. för information till allmänheten och 1 milj.kr. för system- och programutveckling. Av informationskostnaderna är huvuddelen portokostnad.

För egen del gör jag inte någon annan bedömning än RSV vad gäller genomförandekostnaderna. Även om de kontoförande instituten kan förutsättas lämna information till sina kunder finner jag det nödvändigt att också skatteförvaltningen informerar om det nya förfarandet. Skatteförvaltningen bör för budgetåret 1992/93 få ett tillfälligt resurstillskott för att täcka informations- och andra genomförandekostnader. Av beloppet bör 4,5 milj.kr. anvisas på anslaget till riksskatteverket och 1 milj.kr. på anslaget till skattemyndigheterna. Totalt sett räknar jag med att systemet med kontoinsättning redan under det första året skall leda till en besparing för staten, främst genom minskad kostnad för hantering av återbetalningskort.

En ordning där återbetalning sker genom kontoinsättning fordrar att uppgifter om kontot och fullmakten för bank eller postgiro att ta emot skatteåterbetalningen registreras i det centrala skatteregistret. En bestämmelse härom bör införas i skatteregisterlagen (1980:343).

Vissa reformer på uppbörds- och indrivningsområdet

Som redan nämnts har regeringen lagt fram ett förslag till nytt avgiftssystem vid försenade skatteinbetalningar. Vidare har ett förslag nyligen lagts fram till nya regler om skatteavdrag och betalning av socialavgifter. Det senare förslaget går bl.a. ut på att det skall införas en ny typ av skattsedel, F-skattesedel, som skall skapa klarhet i fråga om skyldigheten för den som betalar ut ersättning för utfört arbete att göra skatteavdrag och betala arbetsgivaravgifter. Det innebär också att avdrag för preliminär A-skatt i fortsättningen skall göras inte bara på ersättning för arbete från den som är huvudarbetsgivare utan även på biinkomster (prop. 1991/92:112).

Förslagen leder om de genomförs till en inte obetydlig förstärkning av statsbudgeten. Det nya avgiftssystemet vid försenade skatteinbetalningar ger dels en totalt sett bättre räntekompensation för staten än dagens system, dels avgiftstäckning för en betydande del av kostnaden för kronofogdemyndigheternas indrivning av skatt m.m. och därmed till en minskad nettoutgift för staten. För budgetåret 1992/93 kan minskningen av nettoutgiften på anslaget till kronofogdemyndigheterna grovt uppskattas till ca 175 milj.kr. Förslaget om preliminärskatteavdrag på biinkomster leder till att betydande skattebelopp flyter in tidigare än vad som är fallet i dag, när de betalas efter inkomstårets utgång genom fyllnadsinbetalning eller som kvarstående skatt.

För genomförandet av förslagen krävs emellertid förberedelsearbete, främst vad gäller system- och programutveckling. En mängd datorprogram berörs av förändringarna. Vidare krävs bl.a. information till allmänheten och viss utbildning för de anställda inom skatteförvaltningen

och exekutionsväsendet. RSV har beräknat kostnaderna, som till alla delar är av engångsnatur, till 40 milj.kr. för det nya avgiftssystemet och 20 milj.kr. för de nya reglerna om skatteavdrag och betalning av socialavgifter.

RSV:s beräkning har som utgångspunkt bl.a. att förberedelsearbetet på ADB-området till övervägande del måste utföras av konsulter. Med tanke på den mängd förändringar som måste göras under en begränsad tid på grund av de nu nämnda och andra reformer är jag beredd att ansluta mig till den bedömningen. Jag anser dock att det inom RSV:s verksamhetsområde bör finnas sådana möjligheter till omprioritering att kostnaderna till viss del kan rymmas inom befintliga medelsramar.

För egen del bedömer jag behovet av tillfälligt medelstillskott för de nu nämnda reformerna till sammanlagt 50 milj.kr. Av beloppet bör 13 milj.kr. anvisas på anslaget till riksskatteverket, 30 milj.kr. på anslaget till skattemyndigheterna och 7 milj.kr. på anslaget till kronofogdemyndigheterna.

Beskattningsavdelningens organisatoriska ställning

RSV har i rapporten (RSV Rapport 1992:2) Riksskatteverkets roll och arbetsuppgifter bl.a. behandlat beskattningsavdelningens organisatoriska ställning. Avdelningen, som handhar RSV:s uppgifter på punktskatteområdet, är sedan den 1 juli 1988 lokaliserad till Ludvika. I rapporten diskuteras två alternativ - dels att avdelningen får bilda en fristående myndighet, dels att arbetsuppgifterna på punktskatteområdet förs över till skattemyndigheten i Kopparbergs län.

För egen del anser jag att övervägande skäl talar för den senare lösningen. Det främsta skälet till att jag anser att avdelningen inte längre bör vara en del av RSV är att jag finner det mindre lämpligt att centralmyndigheten svarar för operativa arbetsuppgifter av den omfattning som det här är fråga om. Genom att avdelningen blir en del av skattemyndigheten i det län dit verksamheten är lokaliserad uppnår man också bl.a. bättre möjligheter till flexibel användning av tillgängliga personella och andra resurser och bättre förutsättningar för spridning av kompetens på punktskatteområdet. Jag vill dock understryka att tanken inte är att bana väg för en ändrad lokalisering av verksamheten. Frågor om punktskatter skall även i fortsättningen handläggas i Ludvika.

En förändring av beskattningsavdelningens organisatoriska ställning kräver ändringar i lagstiftningen på punktskatteområdet. Det finns anledning att i det här sammanhanget noga överväga vilken roll RSV i fortsättningen skall ha inom detta område. Av det skälet är det såvitt jag kan se inte möjligt att genomföra ändringen med verkan fr.o.m. den 1 juli 1992. Med hänsyn till budgetregleringen är det mest lämpligt att den sker vid ett halvårsskifte. Jag föreslår därför att beskattningsavdelningen förs över till skattemyndigheten i Kopparbergs län den 1 juli 1993.

Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom finansdepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343).

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga I:5.8.*

Förslaget är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Något yttrande från lagrådet har därför inte inhämtats över förslaget. Datainspektionen har i avgivet yttrande över förslaget inte haft något att erinra mot den föreslagna ändringen.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
dels att anta förslag till
1. lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343),
dels att bereda riksdagen tillfälle att
2. ta del av vad jag har anfört om de anslagsmässiga konsekvenserna av att införa en grundavgift i allmänna mål hos kronofogdemyndigheterna,
dels att
3. med ändring av riksdagens beslut (prop. 1991/92:100, bil. 8, SkU16, rskr. 139) till *Riksskatteverket* för budgetåret 1992/93 anvisa ett förslagsanslag på 404 338 000 kr.,
4. med ändring av riksdagens beslut (prop. 1991/92:100, bil. 8, SkU16, rskr 139) till *Skattemyndigheterna* för budgetåret 1992/93 anvisa ett förslagsanslag på 4 047 228 000 kr.,
5. med ändring av riksdagens beslut (prop. 1991/92:100, bil. 8, LU21, rskr. 165) till *Kronofogdemyndigheterna* för budgetåret 1992/93 anvisa ett förslagsanslag på 550 272 000 kr.

4 C. Statlig lokalförsörjning och fastighetsförvaltning

Investeringar m.m.

Regeringen har i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100, bil. 8) redovisat en treårsplan för investeringar för treårsperioden 1992/93 till 1994/95 om 1 700 milj.kr. per år i prisläget den 1 januari 1991.

Regeringen har därefter i prop. 1991/92:102 om totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93 förslagit att myndigheter utanför försvarsmakten och de s.k. gemensamma myndigheterna inom försvarsmakten inom försvarsdepartementets verksamhetsområde skall lokalförsörjas enligt samma regler som gäller för övriga statsförvaltningen. Med anledning därav har inte några anslag för anskaffning av anläggningar för gemensamma myndigheter, anläggningar för räddningsskolorna m.m. samt anskaffning av anläggningar för försvarets forskningsanstalt föreslagits riksdagen. Investeringarna för

dessa ändamål uppgår budgetåret 1992/93 till 136 852 000 kr. och avses fr.o.m. budgetåret 1992/93 redovisas under sjunde huvudtiteln, avsnittet Investeringar m.m.

Jag anser att det av sysselsättningsskäl är angeläget att tidigarelägga byggnadsinvesteringar utöver vad som tidigare har redovisats. Jag beräknar att treårsplanen för investeringar kan utökas med en investeringsvolym om ca 1 000 milj.kr. Jag beräknar därvid särskilt medel för byggnadsinvesteringar inom högskoleområdet, kulturområdet, justitiedepartementets område samt för handikappanpassning av statliga lokaler. Jag föreslår att regeringen till följd av det besvärliga sysselsättningsläget ges ett bemyndigande att inom en total kostnadsram om 1 000 milj.kr. igångsätta byggnadsprojekt löpande under budgetåret 1992/93 oavsett beloppsgräns. Regeringen kommer successivt att följa upp utvecklingen och tidigarelägga byggnadsprojekt som både kan påbörjas tidigt och ge hög sysselsättningseffekt. Jag har för avsikt att återkomma till riksdagen och redovisa hur detta bemyndigande använts.

För den kommande treårsperioden bör treårsplanen kompletteras med ett projekt understigande 50 milj.kr. Inom näringsdepartementets område räknar jag med en ombyggnad och upprustning av närings- och teknikutvecklingsverkets lokaler i Stockholm. Omfattande anpassning av lokalerna erfordras för att tillgodose den nya myndighetens behov. Årskostnadsökningen för projektet ryms inom de medel som myndigheten disponerar.

Med anledning av detta beräknar jag nu investeringsbehovet för treårsperioden 1992/93 till 1994/95 till ca 6 600 milj.kr.

Investeringar milj.kr. i prisläge 1991-01-01

Treårsplan	1992/93	1993/94	1994/95
Pågående/beslutade investeringar	1 535	1 269	848
Nya investeringar m.m.	665	931	1 352
Summa investeringar	**2 200**	**2 200**	**2 200**

I 1992 års budgetproposition angavs planeringsnivån till 1 700 milj.kr. i prisläget den 1 januari 1991. Den nya treårsplanen uppgår till 2 200 milj.kr. per år. Medelsbehovet för nästa budgetår beräknar jag nu till 2 500 000 000 kr. i aktuellt genomförandeprisläge. Ramen för upplåningen bör sättas högre än det i dagsläget beräknade medelsbehovet, eftersom det erfarenhetsmässigt kan inträffa förändringar i de olika byggnadsprojekten. Jag förordar därför nu att byggnadsstyrelsens ram för upplåning under budgetåret 1992/93 fastställs till 3 000 000 000 kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna den utökade treårsplanen för Investeringar m.m. i enlighet med vad jag förordat,
2. bemyndiga regeringen att besluta om tidigareläggning av byggnadsprojekt i enlighet med vad jag förordat,
3. bemyndiga regeringen att besluta om att byggnadsstyrelsen får ta upp lån i riksgäldskontoret för Investeringar m.m. i enlighet med vad jag förordat.

5 C 3. Täckning av merkostnader för lokalkostnader m.m.

Regeringen har i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100, bil. 8) föreslagit att 60 000 000 kr. anvisas under anslaget för budgetåret 1992/93.

I det föregående redogjorde jag för att byggnads- och anläggningsinvesteringar för myndigheter utanför försvarsmakten och de s.k. gemensamma myndigheterna inom försvarsmakten inom försvarsdepartementets område skall redovisas under sjunde huvudtiteln, avsnittet Investeringar m.m. (se prop. 1991/92:102, s. 118-119).

Under budgetåret 1992/93 finns det inte underlag för att budgetera kapitalkostnader för dessa investeringar hos respektive lokalbrukande myndighet. Kostnaderna för detta ändamål bör övergångsvis belasta under budgetåret 1992/93 förslagsanslaget för täckning av merkostnader för lokalkostnader m.m. Jag beräknar att kostnaderna uppgår till ca 10 milj.kr.

Från och med budgetåret 1993/94 skall hyreskostnaderna belasta respektive myndighets anslag för förvaltningskostnader.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under sjunde huvudtitelns förslagsanslag *Täckning av merkostnader för lokalkostnader m.m.* anvisa 10 000 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1991/92:100 bil 8.

6 F 7. Täckning av merkostnader för löner och pensioner m.m.

Regeringen har i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100, bil. 8) föreslagit att 1 200 000 000 kr. anvisas under anslaget för budgetåret 1992/93.

Merkostnader för löner som faller på anslag inom det militära försvaret har tidigare inte belastat detta anslag för täckning av merkostnader för

löner och pensioner m.m. utan täckts via fjärde huvudtitelns anslag för prisregleringar.

Regeringen har i prop. 1991/92:102 om Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93 budgeterat den militära utgiftsramen i s.k. genomförandeprisläge för budgetåret 1992/93. Därmed finns det inte längre något behov av ett anslag för prisregleringar under den fjärde huvudtiteln. Med ändring av vad regeringen föreslagit i prop. 1991/92:100 skall från och med budgetåret 1992/93 merkostnader för löner som faller på anslag inom det militära försvaret belasta det under sjunde huvudtiteln uppförda förslagsanslaget för täckning av merkostnader för löner och pensioner m.m. Som en följd bör det under anslaget anslås ytterligare 300 milj.kr. för det nya ändamålet.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under sjunde huvudtitelns förslagsanslag *Täckning av merkostnader för löner och pensioner m.m.* anvisa 300 000 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1991/92:100 bil 8.

7 Övriga frågor

7.1 Personalkonsekvenser vid strukturförändringar

De strukturförändringar som för närvarande genomförs inom statsförvaltningen kommer att leda till övertalighet. Det som är det mest avgörande för om människor kan finna och behålla arbeten är hur väl den ekonomiska politiken i stort lyckas. Det centrala är att tillväxten i den svenska ekonomin kan återvinnas. Det kommer emellertid att ta tid innan omläggningen av den ekonomiska politiken ger resultat. När den svenska ekonomin har återfått sin styrka och tillväxt får detta effekt även på efterfrågan av arbetskraft. Detta gagnar inte bara de statligt anställda som hotas av övertalighet utan också alla andra löntagare.

Det statliga trygghetssystemet

För de statligt anställda gäller ett trygghetssystem i samband med övertalighet som anses vara det mest utbyggda trygghetssystemet på arbetsmarknaden. Betydande resurser har avsatts för att övertalighet skall kunna lösas i de enskilda fallen. Hur många av de övertaliga som verkligen blir arbetslösa beror - förutom på utvecklingen av den svenska ekonomin - bl.a. på hur väl detta system fungerar. Målet för det statliga trygghetssystemet är att så långt som möjligt undvika att någon statsanställd skall behöva bli arbetslös till följd av arbetsbrist. Trygghetsavtalet är mycket flexibelt och medger stor individuell anpassning.

Det statliga trygghetsavtalet innebär bl.a. att uppsagda arbetstagare har

en dubblerad uppsägningstid i förhållande till lagen om anställningsskydd (LAS) eller kollektivavtal - alltså i många fall upp till ett helt år. Vissa arbetstagare har möjlighet att avgå med pension i förtid. Parterna på den statliga arbetsmarknaden har också avsatt medel till en partsgemensam trygghetsstiftelse som bl.a. har till uppgift att hjälpa uppsagda med personligt stöd. Syftet är att skapa förutsättningar för ett nytt arbete genom att t.ex. ge bidrag till utbildningsinsatser eller för att starta ett eget företag. Om arbetstagaren trots olika insatser blir arbetslös efter uppsägningstidens utgång kompletterar stiftelsen de åtgärder som finns enligt arbetslöshetsförsäkringen genom att bl.a. betala ersättning utöver arbetslöshetskassans. Ersättningen utgör ett belopp som tillsammans med ersättningen från arbetslöshetskassan motsvarar 85 procent av den tidigare månadslönen.

Kostnaderna för den dubbla uppsägningstiden och pensionskostnaderna betalas över statsbudgeten. Jag är inte beredd att föreslå några ytterligare finansiella insatser över statsbudgeten för de statsanställda. Trygghetsavtalet - och därigenom omfattningen av trygghetssystemet - disponeras av de centrala parterna. Det ankommer därför på dem att bedöma om ytterligare resurser anses nödvändiga, t.ex. genom att parterna i kommande avtalsrörelse träffar avtal om avsättning av ytterligare medel till trygghetsstiftelsen.

Bedömning av personalkonsekvenserna

Inom regeringskansliet har bedömningar gjorts av personalkonsekvenserna av de strukturförändringar som pågår inom statsförvaltningen. Strukturförändringarna är en följd av bl.a. det program för minskning av den statliga administrationen som presenterades i kompletteringspropositionen 1991 och som riksdagen tidigare har beslutat om. De åtgärder av strukturell art som redovisades i programmet har nu börjat genomföras på myndigheterna. Efter den treårsperiod som programmet omfattar beräknas en årlig nettobesparing på statsbudgeten ha uppnåtts om ca 2 miljarder kronor. I bedömningarna ligger också konsekvenserna av bl.a. riksdagens beslut till följd av tillväxtpropositionen (prop. 1990/91:87), förslagen i budgetpropositionen 1992 och förslagen i den försvarspolitiska propositionen (prop. 1991/92:102).

Bedömningarna som avser våren 1992 och de närmaste tre budgetåren är dock mycket grova. Alltför många osäkra faktorer finns för att mera exakta uppgifter nu skall kunna redovisas. Bl.a. pågår utredningar inom flera områden där personalkonsekvenserna inte är möjliga att förutse. Enligt vad jag har inhämtat från trygghetsstiftelsen var 9 505 personer registrerade där som uppsagda den 28 februari 1992. Antalet arbetslösa med avgångsersättning uppgick samtidigt till ca 100 personer.

Staten hade ca 380 000 anställda den 1 september 1991. Under åren 1992-1994 beräknas överslagsmässigt ca 19 000 statsanställda komma att avgå med ålderspension. Detta antal kan komma att öka bl.a. till följd av att arbetstagare kan avgå tidigare med pension eller pensionsersättning

motsvarande pension enligt övergångsbestämmelser i pensionsavtalet och bestämmelser i trygghetsavtalet.

Enligt de bedömningar som redovisas i det följande riskerar mellan 24 000 och 25 000 personer att bli övertaliga under våren 1992 och de tre närmaste budgetåren. Hur många av dem som verkligen blir arbetslösa går för närvarande inte att närmare bedöma. Ansvaret för att genomföra strukturförändringar vilar på myndigheterna och ledningarna för myndigheterna. Enligt det statliga trygghetssystemet har arbetsgivaren ett betydande ansvar. Det förutsätts att arbetsgivaren arbetar effektivt med trygghetsåtgärderna och därvid använder trygghetssystemets möjligheter och resurser så att arbetslöshet så långt som möjligt undviks.

Inom justitiedepartementets område genomfördes inom kriminalvården en ny regional organisation den 1 januari 1991 med ett minskat antal regioner och en reducering av antalet anställda på kriminalvårdsstyrelsen från 348 till 230 personer. Enligt kompletteringspropositionen 1991 skall ytterligare rationaliseringar på 10 milj.kr. göras under budgetåren 1991/92-1993/94. Därmed riskerar ytterligare 35-40 anställda på kriminalvårdsstyrelsen att bli uppsagda.

Kriminalvårdsverket skall också enligt 1991 års budgetproposition spara totalt omkring 150 milj.kr. budgetåren 1991/92 - 1995/96, varav 28,3 milj.kr. budgetåret 1992/93. Detta innebär en indragning av omkring 600 tjänster. Två tredjedelar av de medel som frigörs genom rationaliseringen får användas för effektivitetsfrämjande åtgärder inom kriminalvården.

Domstolsutredningen, med uppgift att överväga domstolarnas uppgifter och arbetssätt har redovisat sitt betänkande (SOU 1991:106). Utredningens förslag får betydande personalkonsekvenser. Frågor om domstolsväsendets organisation övervägs inom departementet liksom specialdomstolarnas roll i framtiden.

Inom polisväsendet pågår en relativt omfattande översyn av uppgifter och organisation. Bl.a. införs en ny regional ledningsorganisation från den 1 juli 1992 (prop. 1991/92:52, JuU9, rskr. 124). Redan den 1 april 1992 överförs ansvaret för säkerhetskontroll på flygplats från polisen till luftfartsverket (prop. 1991/92:100 bil. 3 s. 71). I samband därmed sker en övergång till avgiftsfinansiering av kontrollverksamheten.

Totalt har beräknats att ca 110 milj.kr. kan sparas genom olika former av rationaliseringar inom ramen för den nämnda organisationsöversynen inom polisen (prop. 1990/91:150 bil. II:12 s. 112). Besparingarna tas ut successivt under en treårsperiod (prop. 1991/92:100 bil. 3 s. 74). Personalkonsekvenserna går för närvarande inte att bedöma. Risk för övertalighet kan emellertid komma att uppstå.

Inom utrikesförvaltningen kommer uppsägningar till följd av nedläggningar vid utlandsmyndigheterna främst att gälla lokalanställda. För övrig personal anställd av UD beräknas övertalighetsproblemen kunna lösas genom naturlig avgång. Nedskärningarna inom svenska institutet beräknas inte heller leda till övertalighet.

Enligt budgetpropositionen skall kommerskollegium renodlas som handelspolitisk myndighet. Bl.a. skall möjligheterna att föra över

kommerskollegiums näringsrättsliga verksamhet till andra myndigheter undersökas. Innan pågående översynsarbeten är slutförda är det inte möjligt att bedöma personalkonsekvenserna. En eventuell risk för uppsägningar uppstår tidigast budgetåret 1993/94.

Inom området för det internationella utvecklingssamarbetet bildades den nya myndigheten för näringslivsutveckling, SWEDECORP, den 1 juli 1991 genom samordning av verksamheterna vid SWEDFUND, IMPOD och delar av SIDA:s industribyrå. Sju tjänstemän sades upp i samband med bildandet och dessa ingår under uppsägningstiden i en särskild avvecklingsorganisation. En översyn har nyligen inletts av SWEDECORP:s och Swedfund International AB:s associationsformer.

Inom det internationella utvecklingssamarbetet behövs också personalförstärkningar.

Verksamheten inom beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) har under senare år ökat kraftigt och blivit allt mer diversifierad. Inte minst gäller detta insatserna i Central- och Östeuropa. För att klara detta föreslås i årets budgetproposition (s. 207) att BITS får medel (motsvarande ca fyra tjänster) för att förstärka sin organisation.

Inom försvarsdepartementets område föreslås i den försvarspolitiska propositionen (prop. 1991/92:102) att krigsorganisationen skall minskas. Konsekvenserna av en minskad krigsorganisation innebär att färre värnpliktiga än nu behöver grundutbildas. Detta leder till att en rad fredsförband kan läggas ned och att försvaret i fredstid behöver färre anställda. Personalstyrkan behöver minskas med drygt 1 500 yrkesofficerare och över 4 500 civilanställda före år 1995.

Följande bedömningar görs inom socialdepartementets område.

I budgetpropositionen 1992 redovisas läget i det treåriga administrativa besparingsprogrammet. En samlad besparingseffekt på 420 milj.kr. beräknas under treårsperioden. Åtgärderna motsvarar en personalminskning på bortåt 2 000 personer.

Budgetåret 1992/93 intensifieras förnyelsearbetet inom socialförsäkringsadministrationen. Den budgetmässiga besparingen beräknas till 200 milj.kr. och nästan lika mycket för 1993/94. Departementet bedömer att en stor del av minskningen kan ske genom naturlig avgång, men det är också ofrånkomligt med uppsägningar. När och i vilken omfattning är svårt att ange. Respektive myndighet har ansvar för att det sker i den takt som behövs.

Försäkringskassornas anslag minskas med 200 milj.kr. för budgetåret 1992/93, vilket motsvarar ca 900 personer. Kassornas bedömningar pekar mot att antalet uppsägningar dock blir lägre till följd av en viss s.k. naturlig avgång.

Enligt tidigare beräkningar skall riksförsäkringsverkets anslag minskas med 22 milj.kr. för perioden 1991/92 - 1993/94, motsvarande 80-90 årsarbeten. Andra beräkningar tyder på 120. I budgetpropositionen 1992 preciseras sparmål för budgetåret 1992/93 till 4,8 milj.kr. och för 1993/94 till 7,9 milj.kr.

Socialstyrelsen har varit och är föremål för omfattande förändring i organisation och uppgifter. I kompletteringspropositionen angavs en

besparing av 22 milj.kr. under perioden 1991/92 - 1993/94. Knappt ett hundratal har hittills blivit uppsagda. Förändringarna innebär bl.a. decentralisering, och att uppgifter övertas av ett Folkhälsoinstitut, som inrättats den 1 juli 1992 med ca 60 anställda (prop. 1991/92:25).

Statens bakteriologiska laboratorium (SBL) hade ca 430 anställda i november 1991. SBL har i februari 1992 överlämnat rapporten Bolagisering av vaccinproduktion och försäljning, vari bl.a. föreslås att SBL:s vaccinproduktion blir utskild från övrig verksamhet och överförd till ett separat aktiebolag den 1 januari 1993 med ca 90 anställda. Utredningen (S 1991:15) om ett nationellt smittskyddsinstitut har den 23 mars 1992 överlämnat betänkandet (SOU 1992:29) Smittskyddsinstitutet - ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. I betänkandet föreslås bl.a. att ett nationellt smittskyddsinstitut som skall vara samlokaliserat med karolinska institutet (KI) skall inrättas den 1 januari 1993. Smittskyddsinstitutets personal beräknas till 179 tjänster varav 18 vid KI med placering vid smittskyddsinstitutet. Ärendet prövas inom regeringskansliet.

Rättsmedicinalverket (RMV) inrättades den 1 juli 1991 för de verksamheter som statens rättsläkarstationer och statens rättskemiska laboratorium dittills svarat för (prop. 1990/91:93, SoU16, rskr. 328). Socialstyrelsens uppgift som chefsmyndighet för dessa enheter upphörde därvid. Vidare tog RMV den 1 oktober 1991 över ansvaret för den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten från socialstyrelsen. De rättspsykiatriska stationerna och klinikerna blev då avdelningar inom RMV (prop. 1990/91:120, SoU13, rskr. 329). Sammanlagt berördes ca 500 personer av dessa förändringar. Genomförandet beräknas spara ca 20 milj.kr. under treårsperioden t.o.m. den 30 juni 1994. De rättspsykiatriska stationerna i Umeå och Linköping upphörde som statliga enheter fr.o.m. den 1 januari 1992. Personalen är fr.o.m. denna tidpunkt anställd hos landstinget. Enligt regeringens beslut den 31 oktober 1991 uppdrogs åt RMV att avveckla den rättsspsykiatriska avdelningen i Lund före utgången av mars månad 1992. Avdelningen har också lagts ned enligt beslutet och ca 60 personer har sagts upp, varav ca 30 har fått annat arbete.

Inom kommunikationsdepartementets område har regeringen aviserat strukturförändringar av bl.a. verksamheter som berör olika myndigheter. Regeringen kommer senare att återkomma med närmare förslag om dessa förändringar. Inom vägverket pågår en omorganisation enligt riktlinjerna i tidigare riksdagsbeslut. Vidare pågår omorganisationer och rationaliseringar inom posten, televerket och statens järnvägar (SJ), som dessa affärsverk själva beslutar om. Det pågår också vissa rationaliseringar inom andra verk inom kommunikationsdepartementets område.

Sammantaget är det för närvarande svårt att bedöma personalkonsekvenserna av pågående och aviserade förändringar inom kommunikationsdepartementets område under den kommande treårsperioden. En översiktlig bedömning som verken själva genomfört, visar dock att neddragningar av antalet sysselsättningstillfällen kan vara i storleksordningen 12-13 000 under treårsperioden. Denna bedömning

omfattar främst posten, televerket, SJ, luftfartsverket, banverket, trafiksäkerhetsverket (TSV) och vägverket. Huvuddelen av neddragningarna har dock aviserats av de stora affärsverken. Ambitionen från verkens sida är dock att i första hand klara neddragningarna genom naturlig avgång, utbildningsinsatser m.m. Omfattningen av övertaligheten under treårsperioden är alltså för närvarande svårbedömbar inom kommunikationsdepartementets område.

Följande bedömningar har gjorts inom finansdepartementets område.

Det har tidigare beräknats att administrationskostnaderna inom riksskatteverkets verksamhetsområde kan minskas med ca 70 milj.kr. under budgetåren 1991/92 - 1993/94. I årets budgetproposition föreslås att grovt räknat hälften av besparingarna tas budgetåret 1992/93. Det uttalas vidare att resterande belopp beräknas kunna sparas budgetåret 1993/94. Besparingarna motsvarar ca 140 årsarbetskrafter.

Av budgetpropositionen framgår vidare att tullverket skall uppfylla det tidigare fastställda besparingskravet på 300 milj.kr. under en femårsperiod för tulldatasystemets finansiering. Det innebär anslagsminskningar på regional och lokal nivå inom tullverket med 19,2 milj.kr. för budgetåret 1992/93 och 24,5 milj.kr. för budgetåret 1993/94. Anslagsminskningarna motsvarar totalt ca 160 årsarbetskrafter under de nämnda budgetåren. Härutöver tillkommer ytterligare personalbesparingar på central nivå om 100 årsarbetskrafter under femårsperioden.

Länsbostadsnämndernas låneförvaltning avvecklas under en övergångsperiod fram till den 1 juli 1993. Avvecklingen berör 230 helårstjänster. Ca 60 personer kommer att sägas upp per den 30 juni 1993 och ca 170 per den 31 december 1993.

Det finns inget underlag för att bedöma eventuella personalkonsekvenser till följd av den beslutade ombildningen av byggnadsstyrelsen. Det utredningsförslag som finns om viss minskning av administrativa funktioner vid finansinspektionen bedöms inte leda till uppsägningar. Statens institut för personalutveckling (SIPU) läggs ned den 1 juli 1992. SIPU har ca 140 anställda.

Den statliga arbetsgivarfunktionen utreds liksom stödet till de statliga myndigheterna. Berörda myndigheter är bl.a. statens arbetsgivarverk, statskontoret, delar av kammarkollegiet och statens löne- och pensionsverk. Förslag beträffande den statliga arbetsgivarorganisationens omfattning, organisation, styrning och finansiering beräknas kunna föreläggas höstriksdagen 1992 och förslag beträffande stöd till myndigheterna i 1993 års budgetproposition. Omfattningen av förändringarna och deras eventuella konsekvenser är inte möjliga att bedöma för närvarande.

Statens statistikproduktion utreds för närvarande. Vilka konsekvenser utredningen leder till kan inte bedömas. En besparing på ca 40 milj.kr. skall enligt tidigare riksdagsbeslut göras tidigast budgetåret 1993/94. En risk för uppsägning bedöms till följd härav uppstå för högst 80 arbetstagare.

Strukturförändringarna inom utbildningsdepartementets område gäller främst universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) som kommer att läggas

ned den 1 juli 1992. Samtidigt inrättas emellertid en ny servicemyndighet för högskolan och en överklagandenämnd. En särskild organisationskommitté har bl.a. till uppgift att anställa personal i de nya myndigheterna. Detta är en av anledningarna till att det inte går att bedöma hur många på UHÄ som kommer att bli uppsagda.

De olika strukturförändringar som pågår inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde har betydande personalkonsekvenser.

Riksdagens beslut om en ny livsmedelspolitik (prop. 1989/90:146, JoU25, rskr. 325) innebar en avreglering av de interna marknadsregleringarna på livsmedelsområdet. I samband med avvecklingen av regleringen och omställningen av jordbruket tog det nya jordbruksverket över vissa uppgifter från de s.k. regleringsföreningarna. Efter omställningsperioden bortfaller flera arbetsuppgifter vid jordbruksverket. I takt med att arbetsuppgifterna försvinner måste personalstyrkan minskas. Totalt berörs ca 30 personer som har anställts för dessa upgpifter. Personalminskningen sker först efter budgetåret 1993/94.

I budgetpropositionen 1992 räknas anslaget till Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) ned med 30 milj.kr. Det ankommer på SLU att själv besluta om hur besparingarna skall göras. Preliminära bedömningar vid SLU tyder på att ca 70-100 personer omfattas av personalminskningarna under budgetåren 1992/93 och 1993/94.

Skogsvårdsavgiften avskaffas den 1 juli 1992. Härigenom kommer de olika bidrag och verksamheter som finansieras med avgiften att successivt avvecklas till den 1 juli 1994. Fr.o.m. budgetåret 1992/93 upphör möjligheterna att lämna bidrag till skogsfröplantager, skogsvägar och skogsbrukarnas trygghetsförsäkring och anslaget till den översiktliga skogsinventeringen reduceras. Åtgärderna beräknas leda till stora personalminskningar i skogsvårdsorganisationen. Totalt beräknas personalminskningen omfatta ca 530 personer under de kommande tre budgetåren. Till ovanstående neddragningar tillkommer personalminskningar till följd av att den senaste fastighetstaxeringen slutförs. Dessa uppskattas till ca 120 personer under budgetåret 1992/93.

Personalkonsekvenserna till följd av att jordförvärvslagstiftningen ändras redovisas under civildepartementet.

Inom arbetsmarknadsdepartementets område kommer enligt budgetpropositionen 1992 strukturella förändringar och administrativa rationaliseringar att genomföras på arbetsmarknadsstyrelsen och på länsarbetsnämnderna. Besparingarna på personalsidan uppgår till 18 årsarbetare budgetåret 1991/92, 36 för 1992/93 och 74 för 1993/94, dvs. totalt 128. Uppsägningar kan bli aktuella.

Besparingskraven på arbetsmarknadsinstituten och på arbetarskyddsverket bedöms inte leda till uppsägningar.

Besparingarna på arbetslivscentrum innebär att organisationen minskar från 90 till 35 tjänster. Uppsägningar kommer att ske.

En översyn kommer att initieras av bl.a. kultursektorns myndighetsstruktur inom kulturdepartementets område.

Det treåriga sparprogrammet enligt 1991 års kompletteringsproposition innebär för kulturmyndigheterna en minskning av administrations-

kostnaderna med 2 milj.kr. för nästa budgetår och 7 milj.kr. för budgetåret 1993/94. Enligt uppgift från myndigheterna beräknas personalminskningarna på grund av dessa besparingar uppgå till fem personer budgetåret 1992/93 och till 14 personer budgetåret 1993/94.

Vid ingången av budgetåret 1991/92 fanns ca 3 100 personer anställda hos statens invandrarverk (SIV). Närmare 70 % av dessa arbetade inom förläggningsorganisationen.

De avgörande faktorerna för SIV:s personalbehov är antalet asylsökande utlänningar och den tid dessa måste vistas på förläggning.

För närvarande har SIV den största beläggningen i förläggningarna någonsin. En avveckling till en form av normalläge bedöms inte kunna vara genomförd förrän till budgetåret 1994/95. Som en följd härav ökar SIV under våren 1992 antalet anställda i förläggningsorganisationen med uppemot 400 personer. Kan en tvåårig avtrappning av förläggningskapaciteten därefter genomföras, skulle det kunna innebära en personalminskning med 700 personer för vart och ett av budgetåren 1992/93 och 1993/94.

En utredning har tillsatts för att se över det nuvarande systemet för mottagande av asylsökande och flyktingar. Utredaren (dir. 1992:25) skall bl.a. föreslå förändringar för att skapa ökad flexibilitet och större valfrihet vad gäller asylsökandes boende. Därvid skall också undersökas hur frivilligorganisationer, privata entreprenörer och kommuner kan få en ökad roll för att permanent driva förläggningar och andra former av boende och verksamhet för asylsökande. Detta utredningsarbete kan på sikt leda till personalminskningar inom SIV.

När SIV övertar utredningsansvaret i asylärenden från polisen den 1 juli 1992 behöver organisationen utökas.

Utlänningsnämnden beräknas till budgetåret 1993/94 ha arbetat av de ärendebalanser man övertog från regeringen när myndigheten inrättades den 1 januari 1992. Därigenom skulle man kunna reducera personalen med ca 40 anställda.

Inom näringsdepartementets område sker bl.a. följande förändringar.

Den pågående omställningen av näringspolitiken innebär att politiken inriktas på att skapa generellt goda förutsättningar för företagsamheten i Sverige samt att branschinriktade statliga insatser upphör och statligt företagsägande avvecklas. Privatisering, avreglering, konkurrensbefrämjande åtgärder, stöd till forskning och utveckling för näringslivet, internationalisering är nya nyckelbegrepp i näringspolitiken. Verksamhetsområden som berörs är bl.a. mineralprospektering, verkstadsteknik, teko, trävarubranschen. Organisatoriskt påverkas myndigheter med ansvar på dessa områden, myndigheter med ansvar för konkurrensövervakningen samt affärsverk och bolag med statligt ägande som berörs av privatiseringsprogrammet.

Nämnden för statens gruvegendom, NSG, kommer under våren 1992 att få i uppdrag att avveckla sin verksamhet per den 30 juni 1993. NSG har 13 anställda, vilka samtliga kommer att sägas upp till detta datum.

Statens industriverk, styrelsen för teknisk utveckling och statens energiverk avvecklades och närings- och teknikutvecklingsverket,

NUTEK, inrättades den 1 juli 1991. Totalt minskas personalresursen från ca 670 till ca 430 årsarbetskrafter. Anpassningen av personalresursen på grund av denna omorganisation beräknas fortsätta under budgetåret 1992/93. I årets budgetproposition aviserades en minskning av NUTEKs lönemedel med 3 milj.kr. NUTEK beräknar att ca 33 tjänster berörs utöver tidigare reduktion. Detta är en konsekvens av att bl.a. selektivt bransch- och företagsstöd som administreras av NUTEK föreslås minska i omfattning.

På konkurrensområdet föreslås näringsfrihetsombudsmannen med 34 tjänster och statens pris- och konkurrensverk med 151 tjänster upphöra. I stället bildas en ny konkurrensmyndighet med ca 125 tjänster den 1 juli 1992. En organisationskommitté arbetar för närvarande med personalresursfrågorna. Ca 60 anställda kommer i detta sammanhang att sägas upp under våren 1992.

Verkstadstekniska delegationens verksamhet skall enligt förslag i prop. 1991/92:38 om inriktningen av den ekonomiska politiken avslutas från och med budgetåret 1992/93, vilket är ett år tidigare än den ursprungliga planen. Delegationen har fyra tjänster.

På näringsdepartementets område har en proposition (1991/92:134) om riktlinjer för överföringen av verksamheten vid domänverket till aktiebolagsform nyligen avlämnats till riksdagen. Anställningsvillkoren kan förändras för personal som är anställd i myndigheter, affärsverk och bolag som är helt eller delvis statligt ägda och som omfattas av privatiseringsprogrammet. Däremot innebär inte bolagsbildning eller privatisering i sig att personalens storlek påverkas.

Inom civildepartementets område sker förändringar inom bl.a. följande områden.

I budgetpropositionen 1992 föreslås besparingar på sammanlagt 62 milj.kr. för budgetåret 1992/93 inom länsstyrelseområdet.

Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) med 17 anställda läggs ned den 1 juli 1992.

När den nuvarande priskontorsverksamheten upphör beräknas 10 personer bli övertaliga.

Av de ca 35 personer på länsstyrelserna som riskerar att bli övertaliga inom polisens regionala ledningsorganisation beräknas huvuddelen få fortsatt anställning inom polisorganisationen. Administrativa besparingar under budgetåret 1992/93 bedöms leda till en övertalighet på ca 50 personer.

För budgetåret 1992/93 föreslås besparingar om 20 milj.kr. till följd av den förändrade jordförvärvslagstiftningen. Förändringen innebär att ett avsevärt mindre antal jordförvärvsärenden kommer att behöva prövas av länsstyrelserna. Personalkonsekvenserna vid de enskilda länsstyrelserna är inte kända. Besparingen beräknas dock motsvara kostnaderna för ca 40 tjänster.

I kompletteringspropositionen 1991 föreslogs besparingar på ytterligare ca 22 milj.kr. för budgetåret 1993/94 på länsstyrelseområdet. Detta kan schablonmässigt beräknas innebära personalminskningar på sammanlagt 50-75 personer. När registreringen av handelsbolag m.m. successivt

upphör vid länsstyrelserna under budgetåren 1993/94 - 1994/95 (prop. 1991/92:51) beräknas detta leda till risk för övertalighet för 25 personer per budgetår.

Konsumentverket ses över bl.a. vad gäller uppgifter och myndighetsstruktur. Denna översyn får troligen inte personalkonsekvenser förrän under budgetåret 1994/95. Minskningen kan idag inte preciseras. Allmänna reklamationsnämnden ses över samtidigt som konsumentverket.

Inom miljö- och naturresursdepartementets verksamhetsområde är personalminskningarna begränsade.

Nedläggningen av kärnbränslenämnden (prop. 1991/92:99) innebär en eventuell uppsägning av enstaka personer.

Besparingar om 10 milj.kr. på statens naturvårdsverk beräknas kunna klaras bl.a. genom indragning av projektmedel och naturlig avgång. Uppsägningar är därför i nuläget inte aktuella. Miljölagstiftningen är föremål för översyn. Effekter av resultatet av utredningens förslag kan inte förväntas förrän efter år 1995.

Fastighetsdatareformen skall vara genomförd år 1995. De extra resurser som har avsatts för genomförandet av reformen avvecklas successivt enligt följande. För närvarande arbetar ca 40 personer inom lantmäteriverket i Gävle med fastighetsdatareformen. Personalminskningar kommer att genomföras successivt under perioden 1993/94 - 1996/97. Vissa av de anställda kan komma att bli uppsagda. Vid centralnämnden för fastighetsdata berörs 36 personer som arbetar med reformen.

7.2 Den särskilda vinstskatten och investeringsskatten på byggnadsarbeten

I samband med att riksdagen behandlade prop. 1988/89:132 om särskild vinstskatt, m.m. gav riksdagen regeringen till känna vad skatteutskottet anfört med anledning av en motion om viss användning av intäkterna av vinstskatten (1988/89:SkU33, rskr. 304). Skatteutskottet hade anfört att det kunde finnas skäl till att någon del av de medel som den särskilda vinstskatten inbringade skulle användas för utbildning av kortutbildade vuxna. I vilken omfattning och hur detta skulle ske borde dock prövas i samband med nästkommande års budget.

Investeringsskatten på oprioriterade byggnadsarbeten infördes våren 1989 och upphörde vid utgången av juni år 1991. Riksdagen uttalade att det borde övervägas om inte intäkterna från skatten senare kunde återföras till de regioner som berördes av skatten och att det borde ankomma på regeringen att återkomma till riksdagen i frågan (1988/89:FiU36, rskr. 329 och 1989/90:SkU27, rskr. 207).

Vid riksdagsbehandlingen av investeringsskatten under våren 1991 togs frågan om att "återföra" skatten upp på nytt bl.a. i en motion (1990/91:Sk434). Motionen avslogs med hänvisning till det åtgärdsprogram som tagits fram för Storstockholmsområdet (1990/91:FiU30, rskr. 386).

Både vinstskatten och investeringsskatten var utformade som allmänna skatter. Intäkterna av skatterna flyter in bland övriga allmänna skatteintäkter. Det innebär att det vid den ordinarie budgetregleringen prövas till vilka syften som medlen skall användas.

Riksdagsskrivelserna 1988/89:304, 1988/89:329 och 1989/90:207 får härmed anses slutbehandlade.

7.3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om

1. personalkonsekvenser vid strukturförändringar, (avsnitt 7.1),
2. den särskilda vinstskatten och investeringsskatten på byggnadsarbeten, (avsnitt 7.2).

Bakgrund och direktiv

I juni 1990 beslöt regeringen att en särskild utredare skulle få i uppdrag att se över frågan om energibeskattningen av industrin och växthusnäringen, speciellt nedsättningsreglerna. Bakgrunden till uppdraget var framförallt strävan att etablera rimliga konkurrensvillkor för svensk industri, samt att nuvarande nedsättningsregler riskerar att komma i konflikt med Sveriges handelspolitiska åtaganden i gällande frihandelsavtal liksom i framtida avtal med EG. De senaste årens omfattande förändringar i den svenska energibeskattningen motiverar också en översyn.

I enlighet med direktiven ska utredningen pröva om, det med hänsyn till framför allt industrins internationella konkurrensförutsättningar, kan anses motiverat att ha kvar någon form av nedsättningsregler. Förslagen bör utformas mot konkurrensneutralitet och icke-diskriminering och vara förenliga med våra handelspolitiska förpliktelser och de regelsystem som gäller inom GATT, EFTA och EG. Vidare bör förslagen utformas så att de stimulerar till energihushållning och minskade utsläpp av miljöskadliga ämnen och så att reglerna blir administrativt mer lätthanterliga.

Sedan utredningen påbörjade sitt arbete har dock förutsättningarna kraftigt förändrats. Sverige har ansökt om medlemskap i EG, samtidigt som EG-diskussionen bidragit till ökad förståelse för att även vissa för konkurrenskraften centrala skatter måste anpassas till nivån i konkurrentländerna, om inte den ekonomiska aktiviteten ska förskjutas från Sverige till andra länder. Vidare har en trepartiuppgörelse träffats om den framtida energipolitiken, vilken bl a innebär att kärnkraftsavvecklingen skjutits på framtiden. Den långsamma ekonomiska tillväxten och produktivitetsfrågorna har allt mer hamnat i fokus för det politiska intresset liksom kostnadskrisen i industrin.

Förslag

Huvudförslaget från utredningen är att

* Gällande nedsättningsregler för industrin och växthusnäringen tas bort.
* Ett system med särskilda energi- och koldioxidskatter införs för industri (SNI 2 och 3) och växthusnäring.
* Energi- och koldioxidskatterna för industri och växthusnäring anpassas till EG:s punktbeskattning och framtida energi- och miljöbeskattning.

Vidare föreslås att energivaror som utgör råvaror i processer ej heller fortsättningsvis beskattas.

Utredningen föreslår också, för att undvika snedvridningar i värmeproduktionen, en nedsättning av skatten på ingående bränsle i fjärrvärmeproduktionen beräknad utifrån dels den värme som levereras till industri

och växthusnäring, dels de skattesatser som ska gälla för industri och växthusnäring. Skatten på bränslen för drift av motorfordon berörs inte av utredningens förslag.

Reformen innebär att skattesatserna differentieras mellan växthusnäring och industri å ena sidan och övriga energiförbrukare å den andra. Som alternativ har utredningen undersökt förutsättningarna för att göra vissa delar av energiskatterna avlyftbara (analogt med ingående mervärdeskatt) inom ramen för mervärdeskattesystemet enligt den modell som tillämpas i Danmark.

Utredningen pekar även på möjligheterna att inordna hela jordbrukssektorn (SNI 1) i området för särskild energi- och koldioxidbeskattning.

Utredningen föreslår vidare att lämpligaste teknik för att skilja mellan eldningsolja och dieselolja (färgning eller annan märkning) utreds i särskild ordning.

Reformen medför ett skattebortfall på ca 4 miljarder kronor brutto som, om det finansieras inom energiområdet, lämpligen finansieras genom en likformig höjning av den allmänna skatten på elenergi och (i första hand) eldningsolja som förbrukas utanför industri och växthusnäring. Detta skulle innebära ca 4,5 öre/kWh i elskattehöjning respektive 300 kr/m^3 i oljeskattehöjning. En sådan finansiering skulle inte medföra förändrade relativpriser mellan el och olja och alltså inte leda till några större snedvridningar.

Energibeskattningens karaktär och syfte

Sverige har, vid en internationell jämförelse, en exceptionellt hög beskattning av energivaror. Traditionellt har energibeskattningen främst haft ett fiskalt syfte. De framförda motiven kan ha skiftat, men höjningar av energiskatterna har nästan alltid genomförts i samband med behov av statsbudgetförstärkningar, samtidigt som allokeringseffekterna i form av snedvridningar av industristrukturen motverkats genom nedsättningsregler för de mest energikostnadskänsliga företagen. Den på våra komparativa fördelar uppbyggda svenska exportindustrin är mycket energiintensiv och konkurrerar på marknader med hög priskänslighet, varför de samhällsekonomiska kostnaderna för en generell energibeskattning av industrin är höga. Den tunga industrin är också lokaliserad till regioner med ensidig näringsstruktur och relativt hög arbetslöshet, vilket ytterligare accentuerar dess sårbarhet.

De energi- och miljöpolitiska motiven för en särskild beskattning av energi har emellertid successivt ökat i styrka. När mervärdebeskattningen utökades till att omfatta även energivaror bibehölls i stor utsträckning punktbeskattningen av energi, i form av s.k. allmänna energiskatter, visserligen av fiskala skäl, men därefter infördes miljörelaterade pålagor 1991 i form av koldioxidskatt och svavelskatt. Vidare finns en lag om införande av avgifter på utsläpp av kväveoxider från och med 1992.

Den nuvarande svenska koldioxidskatten, som i sin tillämpning jämställs med den allmänna energiskatten, är i huvudsak att betrakta som en fiskal skatt. I samband med införandet av koldioxidskatten 1991

halverades de tidigare allmänna energiskattesatserna på olika bränslen. Trots detta innebar den beslutade skatten på koldioxid, 25 öre/kg koldioxid, en ökning av skattebelastningen för alla importerade bränslen. Särskilt ökade skattebelastningen för kol, gasol och naturgas.

Avdrags- och nedsättningsbestämmelser

Eftersom energimarknaderna är svåra att avgränsa från andra råvarumarknader, och olika delmarknader är starkt inbördes beroende, med stora substitutionsmöjligheter mellan olika energivaror och mellan energi och andra råvaror, är det inte överraskande att stora bieffekter uppstår och ökar i styrka allt eftersom energibeskattningen skärps. De mycket höga punktskatterna på energi i Sverige har reducerats via ett antal olika bestämmelser, för att förhindra att svenska producenter i alltför hög grad skulle missgynnas i jämförelse med sina utländska konkurrenter. Dessa nedsättningsregler har mildrat energiskattebelastningen för de mest energiintensiva företagen.

För att motverka olika icke avsedda eller icke önskvärda effekter har således olika regler införts. Till detta har också kommit de skiftande och delvis oklara avvägningarna mellan miljö-, energi- och budgetpolitik. Sammantaget finns ett komplext och svåröverskådligt system av undantags- och modifieringsregler som komplement till den allt högre generella beskattningen. Enligt huvudreglerna rörande nedsättning och avdrag för industri och växthusnäring gäller följande:

* Avdrag får göras för energivaror som förbrukats eller sålts för förbrukning för annat ändamål än energialstring.
* Vid beräkning av nedsättning av energiskatt för industriell tillverkning begränsas energi- och koldioxidskatten, efter ansökan hos regeringen, för närvarande till 1,7 % av de tillverkade produkternas försäljningsvärde fritt fabrik. En stor del av skatten på olja ingår dock ej i nedsättningsunderlaget.
* Vid beräkning av nedsättning av energiskatt för uppvärmning inom växthusnäringen begränsas energiskatten till 15 % av den nominella skattenivån.

Nedsättningen av energibeskattningen till 1,7 % av omsättningen kan tolkas som att de företag som faller under nedsättningsreglerna egentligen ej betalar en *energiskatt* utan en extra *bolagsskatt* baserad på en viss andel av energiförbrukningen. Energiskatten får karaktären av en extra fiskal beskattning av dessa företag som enbart bidrar till att öka kostnaderna och reducera rörelseöverskotten, dvs energiskatten leder inte direkt till snedvridningar i teknologival utan "endast" till att företagen dräneras på rörelsekapital på grund av att de har en hög energikostnad. Eftersom detta leder till lägre expansionstakt inom den energitunga basindustrin kommer dock "teknologivalet" för industrin som helhet att bli mindre energiintensivt än vad det skulle blivit utan den extra skattebelastningen på de energiintensiva företagen.

Energikostnadernas andel av *saluvärdet* för industrin uppgick i genomsnitt till 2,8 % 1989. Motsvarande siffra för andel av *förädlingsvärdet*

var 6,4 %.

I ett antal branscher utgör emellertid energikostnaderna en betydligt större andel. Andelen är störst i gruvor och mineralbrott, där ca 9 % av *förädlingsvärdet* utgörs av kostnader för energi, och i massa- och pappersindustrin, där motsvarande siffra uppgår till ca 8 %. I delbranscher och på vissa arbetsställen förekommer ännu högre siffror.

För budgetåret 1990/91 beräknades skattenedsättningen uppgå till ca 900 miljoner kronor. Industrins faktiska energiskatteinbetalningar, dvs när hänsyn tagits till nedsättning, avdragsmöjligheter samt undantag från skatteplikt, uppgick till ca 6 miljarder kr. budgetåret 1990/91.

Den yrkesmässiga växthusodlingen är också en mycket energikrävande och energiintensiv verksamhet. Energikostnaden utgör i allmänhet mellan 15 och 25 % av den totala produktionskostnaden i företag med året-runt-produktion. Den genomsnittliga energiskattebelastningen, efter nedsättning med 85 %, är 2,4 %. Värdet av nedsättningen av energiskatt vid yrkesmässig växthusodling uppskattas till ca 90 milj.

Energibeskattningen i andra länder

Frågan om energibeskattningens utformning i andra länder, särskilt när det gäller beskattningen av näringslivet, är central för frågeställningarna i denna utredning. Av särskild vikt är utvecklingen inom EG. Följande huvuddrag kan urskiljas när det gäller energibeskattning i andra länder:

* I regel är energivarorna belagda med mervärdeskatt.
* Industrins användning av elenergi beskattas endast undantagsvis. Detsamma gäller växthusnäringen.
* I flertalet länder förekommer - vid sidan av mervärdeskatten - acciser (punktskatter) på eldningsoljor. Endast Danmark och Italien har högre punktskatt på olja än Sverige. I Danmark gäller emellertid att näringslivet har avdragsrätt inom mervärdeskattesystemet även för acciserna. I andra länder ligger acciserna på mycket lägre nivåer än i Sverige.
* Samtliga länder i Västeuropa har höga acciser på bensin. I Nordamerika är drivmedelsbeskattningen låg.
* Miljörelaterade pålagor för olika bränslen förekommer endast undantagsvis, även om införandet av sådana diskuteras inom flera länder liksom inom EG.

Är energiskatter lämpliga?

En väsentlig slutsats från teorin för optimal beskattning är att det i allmänhet (med undantag för beskattning av lägesräntor) är ineffektivt att beskatta insatsfaktorer som används i produktionen av andra varor. Sådana skatter innebär att användaren av en beskattad insatsvara betalar ett pris som är skilt från det pris som producenten erhåller, vilket leder till en ineffektiv allokering av produktiva resurser. Neutraliteten i utrikeshandeln upphävs, och beskattningen utgör ett försök att beskatta utländska konsumenter. Dessa är ofta priskänsliga och kan därför

förväntas övervältra skatterna på högskattelandets konsumenter. Denna övervältring tar sig uttryck i, en av skattesystemet betingad, omlokalisering av investeringar och andra produktiva resurser från högskatteländer till lågskatteländer, samt internt inom landet en omfördelning av resurser från mera produktiva till mindre produktiva sektorer. Det betyder - förenklat uttryckt - att den totala kaka som produceras i högskatteekonomin, blir mindre än vad den annars skulle ha blivit.

Konsumtionsskatter har också effektivitetskostnader, men dessa är i allmänhet betydligt lägre eftersom konsumenternas rörlighet och därmed valmöjlighet i allmänhet är mera begränsad än företagens.

Beskattningen av arbetskraft som insatsfaktor skiljer sig härvidlag från övriga insatsfaktorer, eftersom en skatt på arbetskraft i stor utsträckning övervältras på lönerna, varför de totala lönekostnaderna knappast påverkas på lång sikt av en arbetskraftsbeskattning. Vid given tillgång på arbetskraft i en ekonomi kommer konkurrensen om denna att *på lång sikt* resultera i ett jämviktspris inklusive löneskatter. Detta utesluter inte att höjda löneskatter *på kort sikt* har en kostnadshöjande verkan, eller att en sänkning av löneskatter kan utnyttjas för att påverka kostnadsläget i en ekonomi.

Effekterna av en sänkning av energibeskattningen är dock av annan karaktär med klart positiva effekter på ekonomins utbudssida *på såväl kort som lång sikt*. En sänkning av energibeskattningen har därför karaktären av en utbudspolitisk åtgärd för att såväl bromsa en förväntad utflyttning av svensk industri som att stimulera till ökade investeringar i Sverige. Sannolikheten för att skattesänkningen övervältras i högre löner är låg. Däremot indikerar modellberäkningar, som utredningen refererar, att vedpriserna kan förväntas öka något, men samtidigt kan detta förväntas leda till ett högre utbud av vedråvara till en expanderande skogsindustri.

Ur samhällsekonomisk synvinkel gäller således att beskattning av energi som insatsvara i industrin utgör en relativt dyr skatteform, speciellt jämfört med en generell konsumtionsbeskattning men också jämfört med en beskattning av energi i konsumentledet. En särskild beskattning av energi som insatsfaktor i produktionen måste därför motiveras på annat sätt. I direktiven anges dels miljöpolitiska målsättningar, dels incitamenten för energihushållning.

Miljörelaterade skatter

Kopplingen mellan energianvändning och miljöeffekter är ofta stark, och i motsats till beskattning av bränslen och el finns det principiella argument för att utnyttja skatter för att påverka utsläppen av miljöskadliga ämnen i samband med energikonsumtion. Avgifterna på svavel och kväveutsläpp är därför naturliga inslag i en effektiv miljöpolitik.

Den i Sverige införda koldioxidskatten har dock en annan karaktär. För det första handlar det om ett äkta globalt (och i tiden osäkert) miljöproblem, nämligen växthuseffekten, som endast kan lösas genom en bred internationell samverkan och som ytterst marginellt påverkas av en

ensidig svensk beskattning. Till en del kan koldioxidutsläpp reduceras genom övergång till andra energislag, dock saknas idag lönsamma teknologier för separation och lagring av koldioxid. En ensidig svensk beskattning är endast styrande i så motto att utsläppen från svenska källor minskar (till följd av utflyttning av industrier). De globala utsläppen reduceras emellertid inte. I den bemärkelsen är skatten att betrakta som fiskal, något som även understryks av nuvarande tillämpning av nedsättningsreglerna.

Effektiv hushållning med energi

Enligt direktiven ska utredningen utforma sina förslag så att de också stimulerar till energihushållning. Jag tolkar direktiven på så sätt att med energihushållning avses en samhällsekonomiskt optimal avvägning mellan användningen av energi och andra produktionsfaktorer inom industrin och växthusnäringen. Ur samhällsekonomisk synvinkel är nämligen distinktionen mellan energihushållning och energisparande viktig. En effektiv resurshushållning definieras då som den avvägning mellan användningen av samtliga resurser som ger högst utbyte i termer av total faktorproduktivitet och potentiell välfärd. En effektiv energihushållning är således avhängigt användningen av andra resurser, dvs den optimala energianvändningen är en funktion av den relativa knappheten på samtliga produktionsfaktorer, energi, arbete, kapital och råvaror. En överdriven resursinsats för att åstadkomma energisparande är dålig resurshushållning. Det frågan egentligen gäller är närmast om företag är mindre rationella i sin energianvändning än i sin kapital-, råvaru-, eller arbetskraftsanvändning.

Den statliga produktivitetsdelegationen (SOU 1991:82) har framförallt koncentrerat sitt intresse på hur effektivt företagen utnyttjar arbetskraft och kapital. Det visar sig, som man kanske kunde förvänta sig, att företagen inte utnyttjar sin arbetskraft och sitt kapital fullständigt rationellt. Andra analyser visar att företagen också skulle kunna rationalisera användningen av råvaror inom många områden. Det saknas dock därvid belägg för att hävda att företagen skulle vara mindre rationella i sin energianvändning än i sin användning av andra produktionsfaktorer. Vidare finns det lite som talar för att Sveriges problem, med den långsamma utvecklingen av arbetsproduktiviteten och den låga kapital- och råvaruproduktiviteten, skulle kunna lösas genom ökade skatter för att få mera sparstimulerande priser på arbetskraft, kapital och råvaror. Min slutsats är därför att skatter som incitament till energihushållning inom industrisektorn snarast leder till en samhällsekonomisk kostnad i termer av alltför låg kapital- råvaru- och arbetsproduktivitet.

När emissionerna av svavel- och kvävedioxider redan beskattas är det egentligen endast koldioxiden som skulle kunna motivera en speciell beskattning av fossila bränslen. Konsekvenserna av att låta en extrem svensk koldioxidbeskattning verkligen få en styreffekt på det svenska näringslivet skulle bli en kraftig utslagning av den bränsleintensiva industrin med en omlokalisering av produktionen till andra länder med

en ofta lägre energiproduktivitet i denna typ av produktion. Globalt skulle koldioxidutsläppen sannolikt öka (om än marginellt), och eftersom koldioxidproblemet är globalt framstår därför en sådan politik inte endast som mycket dyrbar för landet, utan dessutom som motverkande sitt eget syfte. En effektiv politik för begränsning av koldioxidutsläpp kräver en bred internationell uppslutning.

Energibeskattningens effekter på svensk ekonomi

Sverige är ett litet land som för sin välfärd är synnerligen beroende av sin utrikeshandel. De energiintensiva och exportberoende förädlingskedjorna, som baseras på malmen och skogen, är starkt känsliga för energibeskattningen. Efterfrågan på dess produkter är i allmänhet mycket priskänslig. Svenska exportörer dominerar sällan marknaderna som prisledare, utan får oftast agera som pristagare på marknader med hård konkurrens.

Om den utländska efterfrågan på ett lands exportvaror är mycket prisokänslig både på kort och lång sikt blir snedvridningarna av en råvaru- eller energiskatt små. Omvänt kan det uttryckas som så att det föreligger betydande förutsättningar att beskatta konsumenterna i andra länder.

Om å andra sidan priskänsligheten är hög i utlandet på ett lands exportvaror är förhållandet det omvända. En råvaruskatt innebär här att landet genom en ofördelaktig skattepolitik (råvaru- eller energibeskattning) försämrar sina komparativa fördelar och avhänder sig potentiella marknadsandelar på exportmarknaderna. Empiriskt är också detta fall det mest relevanta; det är sällan som ett litet land med framgång lyckas beskatta andra länder, särskilt inte under någon längre tid. Skatterna kommer därför att i sista ändan få betalas av de inhemska konsumenterna via ett lägre utrymme för reallöneökningar.

Dessa teoretiska resonemang får också ett starkt stöd i empiriska analyser av energibeskattningens effekter på svensk industri. Resultaten av s.k. allmänna jämviktsanalyser indikerar att ett avskaffande av punktskatterna på energi skulle resultera i en produktionsökning i industrin, framförallt inom basindustrin, med ca 20 miljarder kr. i 1991 års prisnivå motsvarande en sysselsättningsökning, med regionalt gynnsam fördelning, i industrin på ca 10 000 anställda.

Utöver kvantitativt beräkningsbara effekter tillkommer också effekter av beskattningen, som inte lika direkt låter sig uppskattas i siffror, men som ändå kan representera betydande effektivitetsförluster. Osäkerheten om framtida energipolitik och energiskatter torde ha varit en nog så väsentlig faktor i beslutsövervägaden rörande investeringslokalisering under senare år som faktiska nivåer på dessa storheter.

Dagens nedsättningsregler på energiskatteområdet bidrar givetvis till att mildra effektivitetsförlusterna av energibeskattningen. Samtidigt skapar emellertid systemet av diskretionära särbestämmelser i sig osäkerhet om framtida kostnadsnivåer och konkurrensvillkor. I tillägg till marknadsriskerna ska också politikriskerna beaktas. Förväntade variationer i de

senare torde ofta vara av större betydelse för den framtida lönsamheten av en investering än förväntade variationer i framtida faktorpriser exklusive skatter och andra politikingripanden. Det är knappast överraskande om lokaliseringsvalet vid investeringar starkt påverkas av såväl nivån på energibeskattningen som stabiliteten i spelreglerna inom energiområdet.

Genom den successiva höjningen av de svenska energiskatterna har dessa kommit att få en allt större betydelse för produktionskostnaderna och företagens relativa konkurrenssituation på exportmarknader och i konkurrensen med importen. Utöver effekterna för de energitunga branscherna visar det sig speciellt, att de senast beslutade energiskattehöjningarna lett till att många "nya" företag, t ex inom livsmedelsindustrin och verkstadsindustrin, fått en kraftigt ökad energiskattebelastning. Utredningen har varit i kontakt med ett antal företag, vilka har uteslutit nyinvesteringar i Sverige och överväger, för att överleva, utflyttning av produktionen till länder med lägre energibeskattning.

En faktor som, i viss mån, motverkat alltför tydliga utflyttningstendenser har varit den tidigare relativt låga allmänna elprisnivån. De senaste våtårens tillfälligt goda tillgång på avkopplingsbara elleveranser till mycket låga, och tidigare skattefria, priser har verkat i samma riktning. Å andra sidan gynnas elenergin till den elintensiva industrin prismässigt i många konkurrentländer, medan detta inte sker på samma sätt i Sverige. Dessa förhållanden är emellertid oftast reglerade i konfidentiella kontrakt och framgår inte av ytliga jämförelser av officiella eltariffer. Konkurrenssituationen för många företag i Sverige med elintensiv produktion framstår därför, så vitt man kan bedöma, som ofördelaktig jämfört med andra konkurrentländer (Nordamerika, Norge, Tyskland, Frankrike m m). Den allmänna svenska prisnivån för elenergi torde, om kärnkraften bibehålls, dock i stort sett kunna komma att bestå tills en mera omfattande integrering kommer till stånd mellan de skandinaviska och kontinentala elmarknaderna. Långsiktiga principer för energibeskattningen bör dock baseras på förutsättningen om en framtida utjämning av elpriserna i Europa.

Handelspolitiken och nedsättningsreglerna

En av de främsta orsakerna till att en översyn av nedsättningsreglerna inom energibeskattningen ansetts som starkt angelägen är just de problem dessa nedsättningsregler lett till i handelspolitiken - problem som successivt accentuerats speciellt för svensk stålindustri.

Som avtalspart har Sverige bl a åtagit sig att följa vissa riktlinjer vad gäller utnyttjandet av subventioner och andra statliga stödåtgärder. GATT ställer upp relativt vida ramar för ett stort antal länder i världen, medan EFTA-avtalet liksom frihandelsavtalen med EG innehåller förhållandevis långtgående regler för ett begränsat antal länder i Europa. Genom att Sverige sannolikt kommer att bli fullvärdig medlem i den europeiska gemenskapen underställs Sverige därtill direkt EG:s interna bestämmelser. Framförallt syftar regelsystemen till att förhindra att subventioner

och andra stödåtgärder används, på ett sådant sätt att förutsättningarna för internationell handel snedvrids och hämmas. Därtill skärps nu regelsystemen eller dessas tillämpningar i syfte att begränsa konkurrenssnedvridande statsstöd.

Det som är av särskilt intresse för denna utredning är just reglerna för nedsättning av den energiintensiva industrins energibeskattning, vilka kan uppfattas som subventioner via avvikelser från en generell skattenorm.

En subvention föreligger i allmänhet då viss verksamhet åtnjuter en skattenedsättning i förhållande till vad som gäller generellt (tax concession). Undantag från generella skatter är att betrakta som subventioner och därmed otillåtna och oförenliga med våra handelspolitiska förpliktelser.

Analysen i utredningen visar att de nuvarande svenska nedsättningsreglerna, såvitt man nu kan bedöma, kommer att falla inom definitionen av otillåtna stödåtgärder såväl vad gäller GATT som EG. Enligt utredningens uppfattning kan man således inte längre bibehålla nuvarande system för nedsättning av energiskatter. Dessa nedsättningsregler har också alltmer kommit att uppmärksammas i viktiga konkurrentländer, och inom vissa branscher är oron djup för vad ett bibehållande av nuvarande nedsättningsregler skulle kunna komma att innebära i form av handelspolitiska motåtgärder från andra länders sida.

När nu energibeskattningen måste reformeras är det angeläget att ett nytt skattesystem är förenligt såväl med GATT-reglerna som med utvecklingen inom EG. Detta gäller i första hand industrin (SNI 2 och 3), men kan på sikt också gälla jordbruket inkl växthusnäringen (SNI 1). Även om växthusnäringen ännu inte erfarit några handelspolitiska problem med nuvarande nedsättningsregler kan sådana mycket väl uppstå i framtiden.

Harmoniseringen av energibeskattningen inom EG

Ett huvudkrav på ett nytt energiskattesystem är att det ansluter till utvecklingen inom EG. Inom EG bedrivs f n ett omfattande arbete med att samordna de indirekta skattesystemen och, åtminstone delar av, miljöpolitiken. Arbetet vad gäller den indirekta beskattningen, som hittills resulterat i direktivförslag från kommissionen samt vissa principbeslut men hittills utan bindande direktiv, omfattar såväl skattesystemens utformning, vad gäller skattebaser och system för uppbörd, kontroll m m, som förslag på miniminivåer för mervärdeskatten liksom för vissa skattebelagda varugrupper.

För hela det indirekta skatteområdet, dvs mervärdeskatt, punktskatter och vägtrafikskatt, finns nu direktivförslag från kommissionen och en kompromissuppgörelse mellan finansministrarna om harmonisering av de indirekta skatterna (24 juni 1991). För punktskatterna föreslås inte någon övergångsperiod (som för mervärdeskatten), utan tanken är att ett definitivt system ska träda i kraft 1993.

När det gäller det aktuella arbetet inom EG på harmoniseringen av punktskatterna enades ministerrådet i juni 1991 om att överge idén om skatteintervall för diesel och eldningsoljor och istället låta kommissionen

under hösten utarbeta direktiv som enbart innehåller minimiskattesatser för alla mineraloljeprodukter. För bensin finns även de sedan tidigare föreslagna målskattesatserna, som länderna på sikt bör sträva efter att anpassa sig till. En minimiskattenivå för tung eldningsolja på ca 100 kronor per m^3 kommer därvid att etableras.

En viktig fråga är hur olika miljöskatter ska kunna tillämpas inom ramen för den gemensamma marknaden. Här föreligger nu ett första förslag, som har lämnats till ministerrådet, om åtgärder mot klimatpåverkan, som kommissionen enades om i september 1991.

Även om motsättningarna inom EG är stora synes en viss konsensus föreligga om en kombinerad energi- och CO_2-beskattning med en skattenivå på 3 USD per fat olja (motsvarande ca 130 kr. per m^3) att införas 1993. Enligt förslagstexten ska skatten sedan höjas successivt till nivån 10 USD (ca 420 kr.) som slutmål år 2000. Energiskattedelen anges till högst 50 %. Eftersom det endast föreligger ett första principförslag är osäkerheten stor, och förslaget är på många punkter oklart exempelvis vad gäller behandlingen av den energiintensiva industrin. EG-kommissionens principförslag om energi- och CO_2-skatter tar nämligen upp möjligheten till skydd för vissa konkurrensutsatta energiintensiva branscher, samt skattebefrielse för förnybara energikällor och för bränslen som används som råvaror, utan att i detalj gå in på hur sådana avsteg ska konstrueras. Kommissionen har av miljöministrarna fått i uppdrag att utarbeta ett mer utförligt förslag om en kombinerad energi- och koldioxidskatt till ministerrådet före 1991 års utgång.

Utredningens överväganden

Enligt min uppfattning måste energiskattepolitiken ses som en del av den långsiktiga tillväxtpolitiken, och reformeringen av denna bör således inte leda till att ytterligare förvärra Sveriges långsiktiga produktivitetsproblem. Detta innebär att samhällsekonomiska effektivitetsaspekter bör ges stor tyngd vid en reformering av energibeskattningen. Denna tillhör enligt utredningens uppfattning de för samhällsekonomin mest skadliga skatterna.

Att klara konkurrensen om investeringarnas lokalisering i en framtida integrerad världsekonomi med stor rörlighet för realkapital, teknologi och management kommer att vara av avgörande betydelse för den långsiktiga produktivitetsutvecklingen och därmed löne- och standardutvecklingen för ett enskilt land eller - i ett framtida gränslöst Europa - enskilda regioner. Denna konkurrens utgör en stark begränsning på enskilda länders möjligheter att beskatta näringslivet. Möjligheterna till "skatteflykt" genom omlokalisering av realkapital ökar successivt. Tillkomsten av nya "NIC-länder" i Östeuropa skärper ytterligare konkurrensen om realkapitalet - och försämrar Sveriges konkurrensläge också när det gäller arbetsintensiv produktion. Arbetskraften är i hög grad regionalt bunden och är den som får bära bördan av en misslyckad konkurrens- eller skattepolitik, medan realkapitalet söker sig till de områden där avkastningen efter skatt är högst. Enligt min uppfattning har den svenska

energibeskattningen nått en sådan nivå att den, i kombination med en mobilitetshöjande strukturomvandling på ägarsidan, kan förväntas leda till gradvis utflyttning från Sverige av såväl delar av den tunga industrin som kostnadskänsliga företag inom andra branscher. En ökad internationalisering och utländskt ägande i företagen leder till ökad information om relativa produktivitets- och kostnadsskillnader och underlättar omlokaliseringar av produktion mellan länder.

Energiskattemodeller

Vilka tänkbara modeller kan då övervägas när det gäller den framtida energibeskattningen? Det är främst fyra modeller som a priori framstår som aktuella:

1) Att behålla nuvarande skattesatser men avskaffa nedsättningsreglerna.
2) "Växthusmodellen" med generell nedsättning med viss procentsats för vissa branscher.
3) Att avskaffa nuvarande energibeskattning för industri och växthusnäring.
4) EG-harmonisering med låga bränsleskatter och ingen elskatt.

Ett isolerat avskaffande av nedsättningsreglerna i energibeskattningen framstår enligt utredningens uppfattning som orimligt medhänsyn till de sannolikt mycket höga kostnaderna för samhällsekonomin som en sådan åtgärd skulle leda till i form av utslagning och omlokalisering till andra länder av tung svensk industri. Energisparandet i Sverige skulle visserligen stimuleras men på bekostnad av en god hushållning såväl med energi som andra resurser. Globalt skulle koldioxidutsläppen sannolikt öka - om än marginellt. De inhemska snedvridningseffekterna skulle ytterligare förstärkas, och strävandena att förbättra produktivitetsutvecklingen i den svenska ekonomin motverkas. Detta alternativ kan därför avföras från fortsatta överväganden.

"Växthusmodellen" uppfyller kraven på administrativ enkelhet, men den har flera nackdelar. Ur samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt har den en hög grad av godtycke över sig. Vidare är en modell med differentierad nedsättning mellan olika branscher inom industrin inte förenlig med våra handelspolitiska förpliktelser. Eftersom växthusmodellen så tydligt anknyter till dagens system, och eftersom det är enkelt att förändra procentnivåer, skulle den knappast bidra till att stabilisera förväntningsbildningen. Den skulle i hög grad representera en fortsättning på den diskretionära energiskattepolitik som kännetecknat Sverige under de senaste decennierna. Industri- och handelspolitiskt har detta förslag uppenbara nackdelar. Enligt min uppfattning bör därför även detta förslag avföras från diskussionen.

Det tredje alternativet med ett fullständigt avskaffande av beskattningen av energi (dock utan att detta berör svavelskatten eller kväveoxidavgiften) som insatsfaktor i industrin och växthusnäringen, framstår däremot ur samhällsekonomisk synvinkel som mycket attraktivt med klart positiva effekter på tillväxttakten i den svenska ekonomin. Administrativt skulle

det innebära en stor förenkling. Statsfinansiellt innebär det ett bortfall av energi- och koldioxidskatt på drygt 5 miljarder kronor. (Netto blir dock bortfallet för statskassan mindre när man beaktar effekterna på andra skattebaser samt dynamiska effekter.)

Modellen med fullständig nedsättning är dock inte helt förenlig med EG:s krav på minimiskattesatser och heller inte förenlig med EG:s aviserade särskilda energi- och koldioxidbeskattning. Det skall dock noteras att en fullständig nedsättning skulle innebära en anpassning såväl till dagens danska förhållanden som till skatteförhållandena i vissa andra konkurrentländer.

EG-harmonisering

En EG-harmonisering framstår, av givna orsaker, också som ett mycket attraktivt alternativ. Huvudproblemet med detta alternativ är att dess exakta innebörd ännu är oklar. Med hänsyn till att stor oklarhet råder om när denna osäkerhet kommer att upplösas (enligt vissa bedömare kan det dröja mellan 1 och 2 år), och med beaktande av det angelägna i en skyndsam reformering av energibeskattningen utifrån bl a handelspolitiska motiv, anser jag det i denna modell rimligt att föreslå alternativet med en reformerad bränslebeskattning motsvarande, initialt, 3 USD per fat olja, dvs 1993-nivån i EG-förslaget i avvaktan på utvecklingen inom EG. Jag förutsätter att skattenivån sedan anpassas till utvecklingen inom EG.

De utifrån EG-förslaget beräknade skattenivåerna anges i tabell 8.1. Jag har här utgått från att alla fossila bränslen, dvs eldningsoljor, kol, naturgas och gasol, belastas med skatt. Statsfinansiellt innebär förslaget ett skattebortfall på totalt ca 4 miljarder kr. brutto.

Fossilbaserad elproduktion kan komma att beskattas i framtiden, men formerna för detta, bl a med hänsyn till kravet på öppnare elmarknader, är idag mycket oklara. Detsamma gäller för den diskuterade beskattningen av kärnkraft och vattenkraft. I avvaktan på att utvecklingen inom EG klarnar föreslår jag därför ingen speciell skatt på el. Detta är också konsistent med förhållandena i de flesta konkurrentländer såväl inom som utom EG.

För att undgå snedvridningar inom industrin bör motsvarande skattenivå tillämpas på bränsleinsatsen i fjärrvärmen för den fjärrvärme som levereras till industrier och växthus.

I EG-förslaget lämnas utrymme för att vissa undantag kan komma i fråga. Det torde bl a gälla att energi som råvara inom industrin skulle undantas från beskattning, vilket jag här utgår ifrån. Konsekvenserna för t ex den petrokemiska industrin och stålindustrin skulle eljest bli orimliga.

Under förutsättning att energi- och koldioxidbeskattningen verkligen införs inom EG, och att den (vilket inte är självklart) tillämpas på växthusnäring och industri, är det utredningens uppfattning att denna modell leder till rimliga internationella konkurrensvillkor för den svenska industrin och växthusnäringen - även om det kvarstår en viss snedvrid-

ning visavi andra handelspartners.

Eftersom växthusnäringen utgör en del av jordbrukssektorn är denna sektor mindre problematisk ur handelssynpunkt, och en skattebefrielse av växthusnäringen torde i varje fall inte, inom de närmaste åren, leda till några problem när det gäller GATT-reglerna. Däremot kan problem komma att uppstå i samband med ett EG-medlemskap. Enligt utredningens uppfattning finns det starka skäl att överväga att inkludera hela sektorn jordbruk m m (SNI 1) i en nyenergiskattemodell. Jordbrukets avreglering och sänkta gränsskydd utgör ett motiv för att inkludera hela jordbrukssektorn, även om nedsättningen framförallt har betydelse för växthusnäringen. Gränsdragningsproblemen mellan jordbruks- och livsmedelssektorn kan också förväntas öka i samband med jordbrukets fortsatta avreglering och avmonopoliseringen av livsmedelsindustrin. Denna kan förväntas resultera i mera småskalig livsmedelsproduktion i direkt kombination med jordbruksdrift med ökade gränsdragningsproblem mellan jordbruk och industriell verksamhet. Dessa gränsdragningsproblem kan t ex gälla klassificeringen av gårdstorkar, gårdsslakterier, gårdsmejerier och gårdssågverk och kanske också intensiv kött- eller äggproduktion. Med en kraftig skillnad i energibeskattningen för jordbruk och livsmedelsindustri ökar incitamenten att få verksamhet klassificerad som industriell tillverkning.

Utredningen har också övervägt möjligheterna att inkludera el- och värmeproduktionssektorn (SNI 4) i modellen, men avstått härifrån. Även om en översyn av beskattningen för denna sektor kan synas mycket angelägen, finns det starka skäl att avvakta utvecklingen mot en avreglerad energimarknad inom EG, samt vad som händer beträffande EG-kommissionens skatteförslag, ytterligare någon tid.

Snedvridningseffekterna i andra delar av näringslivet torde vara av relativt begränsad omfattning, varför jag avstår från att förorda någon förändring härvidlag, bl a med hänsyn till de statsfinansiella konsekvenserna. Med undantag för transportsektorn, som knappast berörs av förslaget, är de aktiviteter det här gäller relativt hårt nationellt bundna, varför effektivitetsförlusterna inte torde skilja sig så mycket från de som uppstår i hushållssektorn.

En EG-harmonisering skulle med stor sannolikhet bidra till en påtaglig stabilisering av förväntningsbildningen ifråga om den framtida energiskattepolitiken, bromsa utflyttningen och gynnsamt påverka företagens incitament att investera i Sverige. Stabiliteten i spelreglerna torde härvidlag vara av större betydelse än mindre variationer i skattenivåerna. Det är försäkringar om att den framtida energiskatteutvecklingen kommer att följa utvecklingen inom EG som bidrar till att stabilisera förväntningarna och påverka industriklimatet. Jag ser en sådan stabilisering av förväntningsbildningen som mycket angelägen efter de senaste decenniernas kortsiktiga svängningar och frekventa politikomläggningar, vilka lett till många investeringsmisslyckanden såväl inom energiproduktionssektorn som inom övriga delar av näringslivet. Medan kostnaderna för sådana felinvesteringar inom energiproduktionssektorn i många fall kunnat övervältras på konsumenterna genom högre energipriser gäller

inte detta inom konkurrensutsatta sektorer.

Enligt min uppfattning bör valet av modell baseras på de långsiktiga konsekvenserna av respektive alternativ och speciellt alternativens effekter på förväntningsbildningen. Med det senare avser jag framförallt alternativens grad av robusthet med avseende på tillfälliga svängningar i energi- och miljöpolitiken.

En reformerad energibeskattning kommer också att kunna bidra till att mildra den dagsaktuella kostnadskrisen inom svensk industri. Jämfört med en sänkning av arbetsgivaravgifterna, har en sänkning av energiskatterna inte endast kortsiktigt gynnsamma effekter utan därtill mycket påtagligt långsiktiga sådana, medan det senare inte på samma sätt är fallet med sänkta arbetsgivaravgifter.

Med avseende på såväl långsiktiga som kortsiktiga effekter framstår EG-modellen som mycket attraktiv. Denna utgör alltså mitt huvudförslag.

Administrativa aspekter

Den av mig förordade modellen innebär att punktskatter på bränslen kommer att vara kvar och därmed också de skatteadministrativa problem som är förknippade med redovisning, uppbörd och kontroll. Det existerar för Sveriges vidkommande två tänkbara administrativa modeller, dels särskilda energiskattesatser, dels direkt eller indirekt återföring av energiskatterna.

Den första av dessa båda modeller innebär helt enkelt att skattesatserna för industri och växthusnäring särskiljs från skattesatserna för övriga sektorer så att något kompletterande system för nedsättning inte krävs. Den andra modellen innebär att skatten avräknas inom ramen för ett förfaringssätt som är generellt i sin tillämpning, t ex av den typ som tillämpas i Danmark.

Ett system baserat på att olika skattesatser tas ut för energileveranser till olika kundkategorier har den fördelen att skattebördan direkt drabbar rätt skattesubjekt, utan att några skattemedel måste avräknas eller återföras via den statliga skatteadministrationen. Detta system förutsätter dock att leveranserna till industri och växthusnäringen å ena sidan och övriga konsumenter å andra sidan kan särskiljas med en tillräckligt hög grad av precision. När det gäller elenergi fungerar redan idag uppbörden så att skatten differentieras av elleverantören beroende på verksamhetsområde. Ett motsvarande förfaringssätt vad gäller naturgas är också tänkbart, medan olika alternativ för skatteuppbörden på andra bränslen diskuteras i kapitel 8.

När det gäller indirekt återföring har utredningen funnit det intressant att undersöka det system som tillämpas i Danmark, och som innebär att energiskattenedsättningen görs inom ramen för mervärdeskattesystemet. Den allmänna uppfattningen om detta system i Danmark tycks vara att det hittills fungerat väl. Utredningen har studerat den danska nedsättningsmodellen i relation till de krav som ställs på skattesystemet vad gäller systemets omfattning och rätten till nedsättning av de generella skattesatserna. Vidare har utredningen inhämtat RSV:s synpunkter på hur

ett system efter dansk förebild skulle fungera i Sverige. Därvid har vissa skillnader påtalats, som övergångsvis skulle försvåra, men inte omöjliggöra, en tillämpning i Sverige. För det första hanteras punktskatterna på energi resp mervärdeskatten av två olika myndigheter i Sverige, till skillnad från av en gemensam i Danmark. För det andra skulle ett system i Sverige avgränsas till att enbart gälla växthusnäring och industri, till skillnad mot i Danmark där (i stort sett) hela näringslivet är berättigat till nedsättning. För det tredje skulle avdragsrätten begränsas till att endast gälla den del av energiskatten som överstiger "den konkurrensneutrala nivån" och inte vara fullständig som i Danmark. RSV:s uppfattning om dessa faktorer är att de utgör klara invändningar mot ett snabbt införande av ett avräkningssystem av dansk modell i Sverige, medan däremot inga väsentliga hinder finns för ett snabbt genomförande av en beskattningsmodell baserad på ett system med särskilda energiskatter. Till detta måste läggas den stora osäkerhet som finns om huruvida "momsmodellen" är förenlig med EG:s regelsystem framöver. Jag vill därför förorda att ett system med särskilda energiskatter för industriell verksamhet samt växthusnäring införs baserat på nuvarande organisering av skatteadministrationen.

Statsfinansiella konsekvenser

För staten innebär förslagets genomförande ett direkt bortfall av skatteintäkter som beräknas till ca 4 miljarder kronor. När det gäller de totala effekterna på statsbudgeten är problemen att beräkna dessa effekter stora. Kortsiktigt finns en osäkerhet som ligger i att bedöma hur stor del av de sänkta energiskatterna som återförs till statskassan i en annan form, som skatt på lön, vinst eller konsumtion. Det beror på hur de "frigjorda" medlen kommer att utnyttjas ute på företagen. Med gällande vinstskatt etc skulle man överslagsmässigt kunna anta att ca 30 % återkommer till statskassan i en eller annan form. Till detta ska läggas s.k. dynamiska effekter som här ej beaktas. I diskussionen nedan utgår jag emellertid i mina finansieringsförslag från ett behov, kortsiktigt, motsvarande ca 4 miljarder kronor.

Utredningen har studerat vilka förändringar inom energiskattesystemet som skulle kunna vara aktuella i syfte att finansiera förslaget. Här vill jag peka på tre möjliga finansieringskällor:

i) höjning av elskatten för bostäder, service, m m
ii) höjning av skatten på eldningsolja för bostäder, service, m m
iii) höjning av bensinskatten

I tabell 1 redovisas överslagsmässigt vilka effekterna är för statskassan av att höja dessa skatter.

Tabell 1 Ökade statsinkomster till följd av förändringar i energiskattesatser för bostäder, service m m samt för bensin

Energislag	Höjning av skattesats	Effekter för statskassan
El	1 öre/kWh	700 miljoner kronor
Eo 1-5	100 kr/m^3	350-400 miljoner kronor
Bensin	1 öre/l	55-60 miljoner kronor

Enligt min uppfattning har samtliga dessa skatter små snedvridande effekter på resurshushållningen. Regionalpolitiska och fördelningspolitiska skäl kan dock tala emot höjningar av bensinskatten. För likformiga höjningar av el- och oljeskatt torde fördelningseffekterna vara små.

Som diskuteras i avsnitt 4.2 har man inom EG för avsikt att arbeta för höjda bensinskatter genom att målskattesatser angivits som referenspunkter. Ett införande av bensinskatter motsvarande EG:s målskattenivåer skulle generera skatteintäkter i storleksordningen 2 miljarder (beroende på vilken anpassning som skulle uppstå när det gäller val av bensintyp och total bensinförbrukning) och alltså till stor del kunna finansiera utredningens förslag. Enligt min uppfattning bör dock en eventuell förändring av bensinskattens nivå ske i samband med en, sannolikt nödvändig, översyn av hela drivmedelsbeskattningen.

Som huvudalternativ till finansiering föreslår jag därför en likformig höjning av skatten på el och olja. El och olja konkurrerar inom värmeförsörjningen, och korspriskänsligheten mellan el och olja är relativt hög. Det finns enligt min uppfattning mycket starka skäl att inte nu förändra konkurrensförhållandet mellan el och olja, speciellt som energiomvandlingssektorn (SNI 4) lämnats utanför utredningens överväganden. En eventuell relativprisförskjutning bör därför anstå till en översyn av beskattningen för denna sektor genomförs, vilket lämpligen bör ske när utvecklingen inom EG klarnat. Dessutom skulle en förskjutning i relativpriset mellan el och olja återigen förändra lönsamheten för ett stort antal investeringar i uppvärmningssystem i hushåll och service m m.

Konkret skulle detta innebära en höjning av elskatten med ca 4,5 öre per kWh och oljeskatten med 300 kr. per m^3.

Slutligen vill jag påpeka att en finansiering utanför energiskattesystemet, liksom besparingar, givetvis, skulle kunna utgöra ett fjärde alternativ.

Utredningens förslag

Sammanfattningsvis föreslår jag att ett system med särskilda energi- och koldioxidskatter för industri (SNI 2 och 3) och växthusnäring ersätter gällande nedsättningsregler. Jag föreslår vidare att de särskilda energi- och koldioxidskatterna anpassas till kommande förhållanden inom EG.

EG:s särskilda energi- och koldioxidbeskattning är emellertid ännu inte specificerad vad avser skattesatser eller skattebaser. En fullständig anknytning till dessa nivåer kan därför inte ske innan dessa skattesatser

och skattebaser är fastlagda. Mot bakgrund av dagens europeiska skattenivåer, EG-kommissionens förslag, förestående förhandlingar om svenskt EG-medlemskap och kravet att åstadkomma rimliga konkurrensvillkor och tillväxtförutsättningar för svensk industri föreslår jag att skatterna inledningsvis sätts till de skattesatser som anges i tabell 2. Skatt på fordonsbränslen berörs inte av utredningens förslag.

Tabell 2 Utredningens förslag till energiskattesatser för industri och växthusnäring (kronor)

Bränsleslag	Enhet	Energiskatt	Koldioxidskatt	Total skatt
Eldningsolja 1-5	m^3	65	65	130
Kol	ton	45	55	100
Naturgas	1000 m^3	65	45	110
Gasol	ton	75	65	140
El	kWh	0	0	0

Utredningens förslag innebär förändringar i de nuvarande reglerna för avdrag, undantag och nedsättning som har sin tillämpning på industriell verksamhet och växthusodling. Dessa förändringar framgår av bilagda författningsförslag.

1 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1957:262) om allmän energiskatt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1957:262) om allmän energiskatt[1]

dels att nuvarande 10 § skall betecknas 9 §,
dels att den nya 9 § samt 2, 2 a, 6, 7, 10, 11, 12, 14, 24, 25 och 26 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

2 §[2]

Skatt utgår icke för inhemska fasta bränslen.

Skatt utgår inte *heller* för elektrisk kraft, som

Skatt utgår inte för elektrisk kraft, som

a) framställs inom landet av producent, som förfogar över en installerad generatoreffekt av mindre än 100 kilowatt och som inte yrkesmässigt distribuerar elektrisk kraft,

b) till lägre effekt än 50 kilowatt utan avgift levereras av producent eller distributör till någon, som inte står i intressegemenskap med producenten eller distributören,

c) framställs eller förbrukas på fartyg eller annat transportmedel,

d) nyttiggörs inom rörelse för produktion eller distribution av elektrisk kraft eller bortgår till följd av förluster vid överföring, transformering eller omformning hos producent eller distributör, eller

e) framställs i ett reservkraftsaggregat.

2 a §[3]

Skatt utgår inte för

a) *inhemskt framställd* metan

Skatt utgår inte för

a) metan, *som framställs genom biologiska processer,*

b) naturgas, som bortgår till följd av förluster vid transport eller omformning hos producent eller distributör,

c) stadsgas, bensin eller gasol som används för framställning av stadsgas,

d) flygfotogen,

e) jetbensin,

f) flygbensin och sådana produkter som är skattepliktiga enligt lagen (1961:372) om bensinskatt,

g) oljeprodukter som tillhandahålls i särskild förpackning om högst fem liter.

[1]Lagen omtryckt 1984:994. Senaste lydelse av lagens rubrik 1975:272.
[2]Senaste lydelse 1991:837.
[3]Senaste lydelse 1990:1085.

6 §[4]

Skattskyldig är

1. den som inom landet producerar skattepliktigt bränsle eller förbrukar sådant bränsle för framställning av därmed likvärdig vara,

2. den som har registrerats enligt 7 § andra stycket som återförsäljare eller förbrukare av skattepliktigt bränsle,

2. den som har registrerats enligt 7 § andra *eller tredje* stycket som återförsäljare eller förbrukare av skattepliktigt bränsle,

3. den som för annat ändamål än som avses i 24 § återförsäljer eller förbrukar bränsle, som förvärvats utan skatt eller med nedsatt skatt mot försäkran enligt 26 §,

4. den som förvärvat *gasol* för annan användning än för drift av motorfordon men som använder *gasolen* för drift av motorfordon,

4. den som förvärvat *ett skattepliktigt bränsle* för annan användning än för drift av motorfordon men som använder *detta bränsle* för drift av motorfordon,

5. den som förbrukar flygfotogen för annat ändamål än drift av flygplan.

Den för vars räkning skattepliktig naturgas införs till landet anses som producent.

7 §[5]

Den som är skattskyldig enligt 6 § första stycket 1 skall vara registrerad hos riksskatteverket.

Den som i verksamhet som i huvudsak medför skattskyldighet enligt lagen (1968:430) om mervärdeskatt i större omfattning återförsäljer eller förbrukar skattepliktigt bränsle eller håller sådant bränsle i lager kan registreras hos riksskatteverket som återförsäljare eller förbrukare av sådant bränsle.

Den som inom landet förbrukar skattepliktigt bränsle för produktion av värme och som levererar värme för förbrukning i industriell verksamhet eller för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling kan, oavsett omfattningen av sin förbrukning, vara registrerad hos riksskatteverket som förbrukare av skattepliktigt bränsle.

Den som har registrerats som skattskyldig återförsäljare eller förbrukare enligt denna lag, lagen (1990:582) om koldioxidskatt eller lagen (1990:587) om svavelskatt, skall anses registrerad på motsvarande sätt enligt de två andra lagarna i den mån förutsättningar att bevilja sådan registrering föreligger.

Den som har varit registrerad enligt andra stycket och som därefter

[4]Senaste lydelse 1990:1085.
[5]Senaste lydelse 1991:170.

avregistrerats får åter medges registrering enligt andra stycket tidigast ett år efter avregistreringen.

9 §[6]

Skatten tas ut med i bilaga 1 angivet belopp för vikt- och volymenhet. I fall som avses i 8 § första stycket 3 tas dock skatten ut med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan skatt på *gasol* som används för drift av motorfordon och annan *gasol*.

Skatten tas ut med i bilaga 1 angivet belopp för vikt- eller volymenhet *om inte annat följer av 10 §*. I fall som avses i 8 § första stycket 3 tas dock skatten ut med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan skatt på *bränsle* som används för drift av motorfordon och annan *förbrukning*.

För oljor får volymen räknas om till 50° C när skattskyldigheten inträder.

Till miljöklass 1 hör oljor som har ett kokintervall (destillationsintervall) av olika bredd mellan 180 och 285° C vid 95 procent destillat, en densitet mellan 800 och 820 kilogram per kubikmeter vid 15° C och som innehåller högst 0,001 viktprocent svavel och högst 5 volymprocent aromatiska kolväten. Sådana oljor får inte innehålla klart mätbara polycykliska aromatiska kolväten och måttet på den naturliga tändvilligheten (cetanindex) får inte understiga 50.

Till miljöklass 2 hör till miljöklass 1 inte hänförliga oljor som har ett kokintervall (destillationsintervall) av olika bredd mellan 180 och 295° C vid 95 procent destillat, en densitet mellan 800 och 820 kilogram per kubikmeter vid 15° C och som innehåller högst 0,005 viktprocent svavel och högst 20 volymprocent aromatiska kolväten. Halten polycykliska aromatiska kolväten får inte överstiga 0,1 volymprocent och måttet på den naturliga tändvilligheten (cetanindex) får inte understiga 47.

Till miljöklass 3 hör övriga oljor.

10 §

På bränsle som förbrukas i industriell verksamhet och för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling och som inte används för drift av motorfordon tas skatt ut med

45 kr per ton kolbränsle,
65 kr per m^3 oljeprodukter,
65 kr per 1000 m^3 naturgas samt
75 kr per ton gasol.

[6]Senaste lydelse av förutvarande 10 § 1991:675.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

11 §[7]

Skattskyldig är	Skattskyldig är
1. den som inom landet yrkesmässigt distribuerar eller förbrukar av honom producerad skattepliktig elektrisk kraft eller yrkesmässigt distribuerar av annan producerad dylik kraft, *och*	1. den som inom landet yrkesmässigt distribuerar eller förbrukar av honom producerad skattepliktig elektrisk kraft eller yrkesmässigt distribuerar av annan producerad dylik kraft,
2. den som för annat ändamål än som avses i 25 § återförsäljer eller förbrukar elektrisk kraft, som förvärvats utan skatt eller med nedsatt skatt mot försäkran enligt 26 §.	2. den som för annat ändamål än som avses i 25 § återförsäljer eller förbrukar elektrisk kraft, som förvärvats utan skatt eller med nedsatt skatt mot försäkran enligt 26 § *och*
	3. den som har registrerats enligt fjärde stycket.

Vid tillämpningen av denna lag skall den för vars räkning elektrisk kraft överförs till landet och den som utan att betala avgift tar emot elektrisk kraft för vilken skatt skall betalas, anses ha producerat kraften.

Den som är skattskyldig enligt första stycket 1 skall vara registrerad hos riksskatteverket som producent eller distributör av elektrisk kraft.

Den som inom landet förbrukar skattepliktig elektrisk kraft för produktion av värme för förbrukning i industriell verksamhet och för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling kan vara registrerad hos riksskatteverket som förbrukare av elektrisk kraft.

12 §[8]

Skattskyldighet inträder

1. för den som är skattskyldig enligt 11 § första stycket 1, då den elektriska kraften distribueras till förbrukare, som inte är registrerad enligt 11 § (*skattepliktig distribution)* eller då den skattskyldige använder kraften i den egna rörelsen (*skattepliktig egenförbrukning),*

2. för den som är skattskyldig enligt 11 § första stycket 2, då elektrisk kraft levereras till köpare eller tas i anspråk för annat ändamål än försäljning.	2. för den som är skattskyldig enligt 11 § första stycket 2, då elektrisk kraft levereras till köpare eller tas i anspråk för annat ändamål än försäljning *och*
	3. för den som är skattskyldig enligt 11 § första stycket 3, då elektrisk kraft förbrukas i den egna rörelsen.

[7]Senaste lydelse 1984:154.
[8]Senaste lydelse 1984:154.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
14 §[9]	
Skatten *utgår med 2,2 öre* per kilowattimme *för elektrisk kraft som förbrukas i kommuner som anges i bilaga 2 till denna lag och med 7,2 öre per kilowattimme i övriga fall. I fråga om sådan kraft som förbrukas i industriell verksamhet utgår dock skatten med 5 öre per kilowattimme.*	Skatten *tas ut* per kilowattimme *med* *a) 0 öre för elektrisk kraft som förbrukas i industriell verksamhet och för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling,* *b) 2,2 öre för annan elektrisk kraft än som avses under a) och som förbrukas i kommuner som anges i bilaga 2 till denna lag,* *c) 5 öre för elektrisk kraft som förbrukas för el-, gas-, värme- och vattenförsörjning i andra kommuner än de som anges i bilaga 2 till denna lag,* *d) 7,2 öre för elektrisk kraft som förbrukas i övriga fall.*

24 §[10]

I deklaration som avser bränslen får avdrag göras för skatt på bränsle som

a) i beskattat skick förvärvats för återförsäljning eller förbrukning i egen rörelse,

b) återtagits i samband med återgång av köp,

c) förbrukats av eller försålts till kommunikationsföretag för bandrift eller därmed likartat ändamål,

d) förbrukats eller försålts för förbrukning i luftfartyg eller i fartyg, när luftfartyget eller fartyget inte används för fritidsändamål eller annat privat ändamål,

e) av den skattskyldige eller för hans räkning utförts ur riket eller förts till svensk frihamn för annat ändamål än att förbrukas där,

f) förbrukats eller försålts för förbrukning för annat ändamål än energialstring,

g) förbrukats för framställning av bensin eller i bilaga 1 angivet bränsle eller för produktion av annan skattepliktig elektrisk kraft än sådan som avses i 25 § första stycket d),

h) förbrukats för produktion av värme vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en kraftvärmeanläggning,

[9]Senaste lydelse 1989:1028.
[10]Senaste lydelse 1991:837.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
i) försålts med förlust för den skattskyldige, i den mån förlusten hänför sig till bristande betalning från köpare.	i) försålts med förlust för den skattskyldige, i den mån förlusten hänför sig till bristande betalning från köpare,
	j) förbrukats för produktion av värme som levererats för förbrukning i industriell verksamhet och för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling till den del skatten motsvarar skillnaden mellan den i bilaga 1 angivna skattesatsen och den i 10 § angivna skattesatsen för ett och samma bränsle i den mån avdrag inte har gjorts enligt h).
Avdrag får, i den mån avdrag inte har gjorts enligt första stycket f), även göras för kolbränslen som förbrukats eller försålts för förbrukning i metallurgiska processer, vari även skall anses ingå den gas- och värmeproduktion som sker till följd av sådana processer.	

Avdrag enligt första stycket i) får göras med belopp som svarar mot så stor del av skatten som förlusten visas utgöra av varans försäljningspris. Har sådant avdrag gjorts och inflyter därefter betalning skall redovisning åter lämnas för skatten på det bränsle som betalningen avser.

25 §[11]

I deklaration som avser elektrisk kraft får avdrag göras för skatt på elektrisk kraft, som

a) förbrukats av eller levererats till kommunikationsföretag för bandrift eller därmed likartat ändamål eller överförts till annat land,

b) förbrukats eller försålts för förbrukning för annat ändamål än energialstring eller för användning i omedelbart samband med sådan förbrukning eller vid framställning av bensin eller i bilaga 1 angivet skattepliktigt bränsle,

c) försålts med förlust för den redovisningsskyldige, i den mån förlusten hänför sig till bristande betalning från förbrukare eller icke registrerad distributör av elektrisk kraft,

d) producerats i en kraftvärmeanläggning och förbrukats i egen industriell verksamhet.	d) producerats i en kraftvärmeanläggning och förbrukats *för el-, gas-, värme- och vattenförsörjning i den egna verksamheten.*
	Avdrag får göras för skatt på elektrisk kraft som förbrukats för produktion av värme som levere-

[11]Senaste lydelse 1991:837.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	rats för förbrukning i industriell verksamhet och för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling i den mån avdrag inte har gjorts enligt första stycket d).

Avdrag enligt första stycket c) får göras med belopp som svarar mot så stor del av skatten som förlusten visas utgöra av den elektriska kraftens försäljningspris. Har sådant avdrag gjorts och inflyter därefter betalning skall redovisning åter lämnas för skatten på den kraft som betalningen avser.

Avdrag får även göras för skatt på bensin eller i bilaga 1 angivet bränsle, som förbrukats vid produktion av skattepliktig elektrisk kraft i den mån avdrag inte gjorts enligt första stycket d) eller 24 § första stycket g) denna lag eller enligt 7 § 1 mom. första stycket f) lagen (1961:372) om bensinskatt.

Avdrag får även göras för skatt på bensin eller i bilaga 1 angivet bränsle, som förbrukats vid produktion av sådan värme som avses i 7 § 1 mom. första stycket h) lagen (1961:372) om bensinskatt eller 24 § första stycket h) av den som inte kan medges registrering som skattskyldig förbrukare av bensin eller i bilaga 1 angivet bränsle.

26 §[12]

Annan än den som är registrerad får köpa in bränsle eller elektrisk kraft utan skatt mot avgivande av en försäkran till leverantören att bränslet eller kraften skall användas för ett sådant ändamål som avses i 24 § första stycket c), d) eller f) eller andra stycket eller 25 § första stycket a) eller b).	Annan än den som är registrerad får köpa in bränsle eller elektrisk kraft utan skatt eller med nedsatt skatt mot avgivande av en försäkran till leverantören att bränslet eller kraften skall användas för ett sådant ändamål som avses i 24 § första stycket c), d), f) eller 25 § första stycket a) eller b). *Detsamma gäller den som köper bränsle för förbrukning i industriell verksamhet och för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

[12]Senaste lydelse 1990:583.

2 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1990:582) om koldioxidskatt;

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ lagen (1990:582) om koldioxidskatt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 §
Koldioxidskatt tas ut för bränslen som avses i 1 § första stycket med i bilagan angivet belopp för vikt- eller volymenhet. För varuslag som är skattepliktiga enligt 1 § andra stycket tas skatt ut med 58 öre per liter.	Koldioxidskatt tas ut för bränslen som avses i 1 § första stycket med i bilagan angivet belopp för vikt- eller volymenhet, *om inte annat följer av andra stycket.* För varuslag som är skattepliktiga enligt 1 § andra stycket tas skatt ut med 58 öre per liter. *På bränsle som förbrukas i industriell verksamhet och för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling och som inte används för drift av motorfordon tas skatt ut med* *55 kr. per ton kolbränsle,* *65 kr. per m^3 oljeprodukter,* *45 kr. per 1000 m^3 naturgas samt* *65 kr. per ton gasol.*
	3 §[1]
I fråga om bränslen som avses i 1 § första stycket tillämpas 2 § första stycket, 2 a, 6-8 §§, *10* § andra stycket, 24 § utom första stycket h), 25 § *tredje* stycket, 26, 27, 32 och 33 §§ lagen (1957:262) om allmän energiskatt.	I fråga om bränslen som avses i 1 § första stycket tillämpas 2 a, 6-8 §§, *9* § andra stycket, 24 § utom första stycket h), *och j,* 25 § *fjärde* stycket, 26, 27, 32 och 33 §§ lagen (1957:262) om allmän energiskatt. *I deklaration får avdrag göras för skatt på bränsle som förbrukats för produktion av värme som levererats för förbrukning i industriell verksamhet och för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling till den del skatten motsvarar skillnaden mellan den i bilagan angivna skattesatsen och den i 2 § andra stycket angivna skattesatsen för ett och samma bränsle.*

I fråga om varuslag som är skattepliktiga enligt 1 § andra stycket

[1]Senaste lydelse 1991:838.

tillämpas lagen (1961:372) om bensinskatt utom 1 §, 2 § första och andra styckena och 7 § 1 mom. första stycket h). Bestämmelserna om bensin i nämnda lag gäller de varuslag som är skattepliktiga enligt 1 § andra stycket denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

3 Förslag till
Lag om upphävande av lagen (1974:992) om nedsättning av allmän energiskatt och koldioxidskatt

Härigenom förskrivs att lagen (1974:992) om nedsättning av allmän energiskatt och koldioxidskatt[1] skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1992.

Lagen tillämpas fortfarande i fråga om förhållanden som hänför sig till tiden före den 1 juli 1992.

[1]Lagen omtryckt 1984:996.

1 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1957:262) om allmän energiskatt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1957:262) om allmän energiskatt[1]

dels att 2, 2 a, 14, 24 och 25 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 28-31 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 §[2]
Skatt utgår icke för inhemska fasta bränslen.	
Skatt utgår inte *heller* för elektrisk kraft, som	Skatt utgår inte för elektrisk kraft, som
a) framställs inom landet av producent, som förfogar över en installerad generatoreffekt av mindre än 100 kilowatt eller såvitt avser vindkraftproduktion mindre än 500 kilowatt och som inte yrkesmässigt distribuerar elektrisk kraft,	
b) till lägre effekt än 50 kilowatt utan avgift levereras av producent eller distributör till någon, som inte står i intressegemenskap med producenten eller distributören,	
c) framställs *eller* förbrukas på fartyg eller annat transportmedel,	c) framställs *och* förbrukas på fartyg eller annat transportmedel,
d) nyttiggörs inom rörelse för produktion eller distribution av elektrisk kraft eller bortgår till följd av förluster vid överföring, transformering eller omformning hos producent eller distributör, eller	
e) framställs i ett reservkraftsaggregat.	
	2 a §[3]
Skatt utgår inte för	
a) *inhemskt framställd* metan,	a) metan, *som framställs genom biologiska processer,*
b) naturgas, som bortgår till följd av förluster vid transport eller omformning hos producent eller distributör,	
c) stadsgas, bensin eller gasol som används för framställning av stadsgas,	
d) flygfotogen,	
e) jetbensin,	
f) flygbensin och sådana produkter som är skattepliktiga enligt lagen (1961:372) om bensinskatt,	

[1]Lagen omtryckt 1984:994.
Senaste lydelse av lagens rubrik 1975:272.
[2]Senaste lydelse 1991:1823.
[3]Senaste lydelse 1990:1085.

g) oljeprodukter som tillhandahålls i särskild förpackning om högst fem liter.

14 §[4]

Skatten *utgår med 2,2 öre* per kilowattimme *för elektrisk kraft som förbrukas i kommuner som anges i bilaga 2 till denna lag och med 7,2 öre per kilowattimme i övriga fall. I fråga om sådan kraft som förbrukas i industriell verksamhet utgår dock skatten med 5 öre per kilowattimme.*

Skatten *tas ut* per kilowattimme *med*

a) 0 öre för elektrisk kraft som förbrukas i industriell verksamhet i tillverkningsprocessen eller för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling,

b) 3,5 öre för annan elektrisk kraft än som avses under a) och som förbrukas i kommuner som anges i bilaga 2 till denna lag,

c) 6,3 öre för elektrisk kraft som förbrukas för el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning i andra kommuner än de som anges i bilaga 2 till denna lag,

d) 8,5 öre för elektrisk kraft som förbrukas i övriga fall.

24 §[5]

I deklaration som avser bränslen får avdrag göras för skatt på bränsle som

a) i beskattat skick förvärvats för återförsäljning eller förbrukning i egen rörelse,

b) återtagits i samband med återgång av köp,

c) förbrukats av eller försålts till kommunikationsföretag för bandrift eller därmed likartat ändamål,

d) förbrukats eller försålts för förbrukning i luftfartyg eller i fartyg, när luftfartyget eller fartyget inte används för fritidsändamål eller annat privat ändamål,

e) av den skattskyldige eller för hans räkning utförts ur riket eller förts till svensk frihamn för annat ändamål än att förbrukas där,

f) förbrukats eller försålts för förbrukning för annat ändamål än energialstring,

g) förbrukats för framställning av bensin eller i bilaga 1 angivet bränsle eller för produktion av annan skattepliktig elektrisk kraft än sådan som avses i 25 § första stycket d),

h) förbrukats för produktion av värme vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en kraftvärmeanläggning,

i) försålts med förlust för den skattskyldige, i den mån förlusten hänför

[4]Senaste lydelse 1989:1028.
[5]Senaste lydelse 1991:837.

sig till bristande betalning från köpare.

Avdrag får, i den mån avdrag inte har gjorts enligt första stycket f), även göras för kolbränslen som förbrukats eller försålts för förbrukning i metallurgiska processer, vari även skall anses ingå den gas- och värmeproduktion som sker till följd av sådana processer.

Avdrag enligt första stycket i) får göras med belopp som svarar mot så stor del av skatten som förlusten visas utgöra av varans försäljningspris. Har sådant avdrag gjorts och inflyter därefter betalning skall redovisning åter lämnas för skatten på det bränsle som betalningen avser.

Avdrag får, i den mån avdrag inte har gjorts enligt första stycket, även göras för skatt på bränsle som förbrukats vid tillverkningsprocessen i industriell verksamhet eller för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling.

25 §[6]

I deklaration som avser elektrisk kraft får avdrag göras för skatt på elektrisk kraft, som

a) förbrukats av eller levererats till kommunikationsföretag för bandrift eller därmed likartat ändamål eller överförts till annat land,

b) förbrukats eller försålts för förbrukning för annat ändamål än energialstring eller för användning i omedelbart samband med sådan förbrukning eller vid framställning av bensin eller i bilaga 1 angivet skattepliktigt bränsle,

c) försålts med förlust för den redovisningsskyldige, i den mån förlusten hänför sig till bristande betalning från förbrukare eller icke registrerad distributör av elektrisk kraft,

d) producerats i en kraftvärmeanläggning och förbrukats i *egen industriell verksamhet.*

d) producerats i en kraftvärmeanläggning och förbrukats *för el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning i den egna verksamheten.*

Avdrag enligt första stycket c) får göras med belopp som svarar mot så stor del av skatten som förlusten visas utgöra av den elektriska kraftens försäljningspris. Har sådant avdrag gjorts och inflyter därefter betalning skall redovisning åter lämnas för skatten på den kraft som betalningen avser.

Avdrag får även göras för skatt på bensin eller i bilaga 1 angivet bränsle, som förbrukats vid produktion av skattepliktig elektrisk kraft i den mån avdrag inte gjorts enligt första stycket d) eller 24 § första

[6]Senaste lydelse 1991:837.

stycket g) denna lag eller enligt 7 § 1 mom. första stycket f) lagen (1961:372) om bensinskatt.

Avdrag får även göras för skatt på bensin eller i bilaga 1 angivet bränsle som förbrukats vid produktion av sådan värme som avses i 7 § 1 mom. första stycket h) lagen (1961:372) om bensinskatt eller 24 § första stycket h) av den som inte kan medges registrering som skattskyldig förbrukare av bensin eller i bilaga 1 angivet bränsle.

28 §

Har den som inte är skattskyldig förbrukat bränsle vid tillverkningsprocessen i industriell verksamhet eller för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling medger riksskatteverket efter ansökan av denne kompensation för den skatt som belastat bränslet.

Har skatt tagits ut för bränsle eller elektrisk kraft som förbrukats för produktion av sådan fjärrvärme som levererats för tillverkningsprocessen i industriell verksamhet eller för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling medger riksskatteverket efter ansökan av den som producerat fjärrvärmen återbetalning av eller kompensation för den skatt som belastat bränslet eller den elektriska kraften.

29 §

Ansökan om återbetalning eller kompensation enligt 28 § görs skriftligen hos riksskatteverket. Den skall omfatta en period om ett kalenderkvartal och ges in till riksskatteverket inom ett år efter kvartalets utgång.

Återbetalning eller kompensation medges inte för belopp som understiger 5 000 kronor av det sammanlagda beloppet för skatt enligt denna lag och lagen (1990:582) om koldioxidskatt för ett kalenderkvartal.

30 §

Har återbetalning eller kompensation för allmän energiskatt skett med för högt belopp på grund av oriktig uppgift, som sökanden

lämnat, eller på grund av felräkning, misskrivning eller annat uppenbart förbiseende, är mottagaren skyldig att till staten återbetala vad han oriktigt erhållit. Beslut härom meddelas av riksskatteverket. Åtgärd för att ta ut ett oriktigt erhållet återbetalnings- eller kompensationsbelopp får inte vidtas senare än fem år efter utgången av det kalenderår under vilket beloppet erhållits.

31 §

Beslut enligt 28 - 30 §§ överklagas hos kammarrätten.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

2. Äldre bestämmelser tillämpas fortfarande i fråga om förhållanden som hänför sig till tid före ikraftträdandet.

3. Bestämmelserna i 14 § avseende de nya skattesatserna för elektrisk kraft tillämpas för energiförbrukningen efter utgången av år 1992. Om mätaravläsning görs under tiden den 28 december 1992 — den 7 januari 1993 gäller de nya skattesatserna för tiden efter mätaravläsningen. Görs inte mätaravläsning eller görs den i endast begränsad omfattning, tillämpas de nya skattesatserna för energiförbrukningen från och med den 1 januari 1993, varvid skatten beräknas efter skälig grund. Som mätaravläsning godtas även avläsning som enligt tillämpade rutiner görs av förbrukaren.

4. Bestämmelserna i 14 och 24 §§ i sina nya lydelser samt bestämmelserna i 28-31 §§ tillämpas dock, såvitt avser växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling, först från och med den 1 januari 1995.

2 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1990:582) om koldioxidskatt

Härigenom föreskrivs att 2, 3 och 5 §§ lagen (1990:582) om koldioxidskatt samt bilagan till lagen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Koldioxidskatt tas ut för bränslen som avses i 1 § första stycket med i bilagan angivet belopp för vikt- eller volymenhet. För varuslag som är skattepliktiga enligt 1 § andra stycket tas skatt ut med *58* öre per liter.	Koldioxidskatt tas ut för bränslen som avses i 1 § första stycket med i bilagan angivet belopp för vikt- eller volymenhet. För varuslag som är skattepliktiga enligt 1 § andra stycket tas skatt ut med *74* öre per liter.
3 §[1]	
I fråga om bränslen som avses i 1 § första stycket tillämpas *2 § första stycket*, 2 a, 6 - 8 §§, 10 § andra stycket, 24 § utom första stycket h), 25 § tredje stycket, 26, *27, 32 och* 33 §§ lagen (1957:262) om allmän energiskatt.	I fråga om bränslen som avses i 1 § första stycket tillämpas 2 a §, 6 - 8 §§, 10 § andra stycket, 24 § utom första stycket h), 25 § tredje stycket *och 26-33* §§ lagen (1957:262) om allmän energiskatt. *Avdrag, återbetalning och kompensation enligt 24 § tredje stycket eller 28 § lagen om allmän energiskatt medges dock beträffande koldioxidskatt endast med tre fjärdedelar av skatten på de bränslen som avses i 1 § första stycket.*
I fråga om varuslag som är skattepliktiga enligt 1 § andra stycket tillämpas lagen (1961:372) om bensinskatt utom 1 §, 2 § första och andra styckena och 7 § 1 mom. första stycket h). Bestämmelserna om bensin i nämnda lag gäller de varuslag som är skattepliktiga enligt 1 § andra stycket denna lag.	
5 §	
Ansökan om återbetalning eller kompensation enligt 4 § görs skriftligen hos riksskatteverket. Den skall omfatta en period om ett kalenderkvartal och ges in till riksskatteverket inom ett år efter kvartalets utgång.	Ansökan om återbetalning eller kompensation enligt *3 och* 4 §§ görs skriftligen hos riksskatteverket. Den skall omfatta en period om ett kalenderkvartal och ges in till riksskatteverket inom ett år efter kvartalets utgång.

[1]Senaste lydelse 1991:838.

Återbetalning eller kompensation medges inte för belopp som understiger *1 000* kronor för ett kalenderkvartal.	Återbetalning eller kompensation medges inte för belopp som understiger *5 000* kronor *av det sammanlagda beloppet för skatt enligt denna lag och lagen (1957:262) om allmän energiskatt* för ett kalenderkvartal.

Bilaga[2] till lagen (1990:582) om koldioxidskatt

Nuvarande lydelse

Tulltaxenr enligt tulltaxelagen (1987:1068)	Bränsle	Skattesats
ur 27.01, ur 27.02 eller ur 27.04	Kolbränslen	*620* kr. per ton
ur 27.10 eller ur 38.14	Fotogen, motorbrännoljor och eldningsoljor samt andra oljeprodukter, med undantag för smörjoljor och smörjfetter som inte används för energialstring	*720* kr. per m^3
ur 27.11	Naturgas	*535* kr. per 1000 m^3
ur 27.11 eller ur 38.23	Gasol som används för a) drift av motorfordon	*40* öre per liter
	b) annat ändamål än drift av motorfordon	*750* kr. per ton

[2]Senaste lydelse 1990:1086.

Tulltaxenr enligt tull-taxelagen (1987:1068)	Bränsle	Skattesats
ur 27.01, ur 27.02 eller ur 27.04	Kolbränslen	*800* kr. per ton
ur 27.10 eller ur 38.14	Fotogen, motorbränn-oljor och eldningsoljor samt andra oljeprodukter, med undantag för smörjoljor och smörjfetter som inte används för energi-alstring	*920* kr. per m^3
ur 27.11	Naturgas	*680* kr. per 1000 m^3
ur 27.11 eller ur 38.23	Gasol som används för a) drift av motorfordon	*48* öre per liter
	b) annat ändamål än drift av motorfordon	*960* kr. per ton

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.
De nya bestämmelserna i 3 och 5 §§ tillämpas dock, såvitt avser växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling, först från och med den 1 januari 1995.

3 Förslag till Lag om dels ändring i lagen (1974:992) om nedsättning av allmän energiskatt och koldioxidskatt, dels upphävande av samma lag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:992) om nedsättning av allmän energiskatt och koldioxidskatt[1]

dels att 2 a och 3 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 2 och 5 §§ skall ha följande lydelse,

dels att lagen skall upphöra att gälla vid utgången av år 1994.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[2]	
Skatt enligt lagen (1957:262) om allmän energiskatt på elektrisk kraft och bränsle som förbrukas vid industriell tillverkning och skatt enligt lagen (1990:582) om koldioxidskatt på sådant bränsle som avses i 1 § första stycket nämnda lag som förbrukas vid industriell tillverkning, *tas ut* med sådant belopp att *den sammanlagda skatten* inte överstiger *tre* procent av de tillverkade produkternas försäljningsvärde fritt fabrik.	*Riksskatteverket får på ansökan medge att* skatt enligt lagen (1990:582) om koldioxidskatt *tas ut* på sådant bränsle som avses i 1 § första stycket nämnda lag *och* som förbrukas vid industriell tillverkning med sådant belopp att *skatten för den som bedriver den industriella tillverkningen* inte överstiger *två* procent av de tillverkade produkternas försäljningsvärde fritt fabrik.
Föreligger särskilda skäl kan regeringen för visst företag medge nedsättning utöver vad som anges i första stycket.	
5 §[3]	
Har, på grund av oriktig uppgift från sökanden eller på grund av felräkning, misskrivning eller annat uppenbart förbiseende, ett felaktigt belopp fastställts med tillämpning av *2* eller *3* § eller av beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser, är sökanden skyldig att till *statsverket* inbetala vad han på detta sätt oriktigt har erhållit.	Har, på grund av oriktig uppgift från sökanden eller på grund av felräkning, misskrivning eller annat uppenbart förbiseende, ett felaktigt belopp fastställts med tillämpning av *2* § eller av beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser, är sökanden skyldig att till *staten* inbetala vad han på detta sätt oriktigt har erhållit.

[1]Lagen omtryckt 1984:996.
Senaste lydelse av lagens rubrik 1990:584
2 a § 1986:506
3 § 1975:273.
[2]Senaste lydelse 1990:584.
[3]Senaste lydelse 1988:528.

En åtgärd i syfte att ta ut ett oriktigt erhållet belopp får inte vidtas senare än fem år efter utgången av det kalenderår under vilket beloppet har fastställts.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.
2. Äldre bestämmelser tillämpas fortfarande i fråga om förhållanden som hänför sig till tid före ikraftträdandet.
3. Fastän lagen upphör vid utgången av år 1994 skall den tillämpas efter denna tid i fråga om förhållanden som hänför sig till tiden före den 1 januari 1995.
4. Bestämmelserna i 5 § skall dock gälla till utgången av år 1999.

4 Förslag till Lag om ändring i lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §[1]	
Miljöskatten skall beräknas i första hand med ledning av luftfartsverkets uppgifter om bränsleförbrukning och utsläpp av kolväten och kväveoxider från den aktuella flygplanstypen under en genomsnittligt beräknad flygsträcka.	
Skatten skall tas ut för varje flygning med *79 öre* per kilogram förbrukat flygbränsle och med 12 kronor per kilogram utsläppta kolväten och kväveoxider.	Skatten skall tas ut för varje flygning med *1 krona* per kilogram förbrukat flygbränsle och med 12 kronor per kilogram utsläppta kolväten och kväveoxider.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

[1]Senaste lydelse 1990:586.

5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1991:609) om ändring i vägtrafikskattelagen (1988:327)

Härigenom föreskrivs att bilaga 2 till vägtrafikskattelagen (1988:327) i bilagans lydelse enligt lagen (1991:609) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Bilaga 2 till vägtrafikskattelagen (1988:327)

Nuvarande lydelse

Kilometerskatt

Fordonsslag	Skattevikt,	Skatt, öre för 10 kilometer	
		grundbelopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen
1 Personbil	0- 900	165	0
	901-	183	18
2 Buss			
med två hjulaxlar	0- 1 600	170	0
	1 601-	171	*1,40*
med tre eller flera hjulaxlar	0- 1 600	170	0
	1 601-	171	*0,90*
3 Lastbil			
3.1 med anordning för påhängsvagn			
med två hjulaxlar	0- 1 600	240	0
	1 601-	*243*	*2,60*
med tre eller flera hjulaxlar	0- 1 600	240	0
	1 601-	*242*	*2,00*
3.2 annan lastbil			
med två hjulaxlar	0- 1 600	170	0
	1 601-	*172*	*2,10*
med tre hjulaxlar	0- 1 600	170	0
	1 601-	171	*1,40*
med fyra eller flera hjulaxlar	0- 1 600	170	0
	1 601-	171	*1,10*
4 Släpvagnar med skattevikt över 3 000 kilogram, som dras av ett kilometerskattepliktigt fordon, om det är fråga om			
4.1 styraxel för påhängsvagn			
med en hjulaxel	3 001-	100	*4,30*
med två eller flera hjulaxlar	3 001-	100	*2,30*
4.2 annan släpvagn			
med en hjulaxel	3 001-	100	*2,00*
med två hjulaxlar	3 001-11 000	100	*0,70*
	11 001-	*156*	*2,90*
med tre hjulaxlar	3 001-20 000	100	*0,80*
	20 001-	*236*	*3,40*

med fyra eller flera hjulaxlar	3 001-20 000	100	*0,50*
	20 001-	*185*	*1,80*

Föreslagen lydelse

Kilometerskatt

Fordonsslag	Skattevikt, kilogram	Skatt, öre för 10 kilometer	
		grundbelopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen
1 Personbil	0- 900	165	0
	901-	183	18
2 Buss			
med två hjulaxlar	0- 1 600	170	0
	1 601-	171	*0,90*
med tre eller flera hjulaxlar	0- 1 600	170	0
	1 601-	171	*0,50*
3 Lastbil			
3.1 med anordning för påhängsvagn			
med två hjulaxlar	0- 1 600	240	0
	1 601-	*242*	*1,90*
med tre eller flera hjulaxlar	0- 1 600	240	0
	1 601-	*241*	*1,40*
3.2 annan lastbil			
med två hjulaxlar	0- 1 600	170	0
	1 601-	*171*	*1,50*
med tre hjulaxlar	0- 1 600	170	0
	1 601-	171	*1,00*
med fyra eller flera hjulaxlar	0- 1 600	170	0
	1 601-	171	*0,80*
4 Släpvagnar med skattevikt över 3 000 kilogram, som dras av ett kilometerskattepliktigt fordon, om det är fråga om			
4.1 styraxel för påhängsvagn			
med en hjulaxel	3 001-	100	*3,30*
med två eller flera hjulaxlar	3 001-	100	*1,80*
4.2 annan släpvagn			
med en hjulaxel	3 001-	100	*1,40*
med två hjulaxlar	3 001-11 000	100	*0,50*
	11 001-	*140*	*2,30*
med tre hjulaxlar	3 001-20 000	100	*0,70*
	20 001-	*219*	*2,60*
med fyra eller flera hjulaxlar	3 001-20 000	100	*0,40*
	20 001-	*168*	*1,30*

6 Förslag till Lag om ändring i lagen (1991:610) om ändring i lagen (1988:328) om vägtrafikskatt på utländska fordon

Härigenom föreskrivs att bilaga 2 till lagen (1988:328) om vägtrafikskatt på utländska fordon i bilagans lydelse enligt lagen (1991:610) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Bilaga 2 till lagen (1988:328) om vägtrafikskatt på utländska fordon

Nuvarande lydelse

Kilometerskatt

Fordonsslag	Totalvikt, kilogram	Skatt, kronor för 10 kilometer
1. Dieseldrivna lastbilar		
1.1 med anordning för påhängsvagn	6 001- 10 000	*3,60*
	10 001- 15 000	*4,90*
	15 001-	*6,30*
1.2 Övriga	6 001- 10 000	*2,20*
	10 001- 15 000	*3,60*
	15 001-	*4,50*
2. Dieseldrivna bussar	6 001- 10 000	*1,80*
	10 001- 15 000	*2,90*
	15 001-	*3,60*
3. Släpvagnar kopplade till eller avsedda att kopplas till dieseldrivna lastbilar eller dieseldrivna bussar		
3.1 Styraxel för påhängsvagn	6 001-	*3,25*
3.2 Övriga	10 001- 15 000	*2,00*
	15 001- 20 000	*3,25*
	20 001-	*4,00*

Föreslagen lydelse

Kilometerskatt

Fordonsslag	Totalvikt, kilogram	Skatt, kronor för 10 kilometer
1. Dieseldrivna lastbilar		
1.1 med anordning för påhängsvagn	6 001- 10 000	*3,00*
	10 001- 15 000	*4,00*
	15 001-	*5,20*
1.2 Övriga	6 001- 10 000	*1,80*
	10 001- 15 000	*3,00*
	15 001-	*3,70*
2. Dieseldrivna bussar	6 001- 10 000	*1,50*
	10 001- 15 000	*2,40*
	15 001-	*3,00*

3. Släpvagnar kopplade till eller avsedda att kopplas till dieseldrivna lastbilar eller dieseldrivna bussar		
3.1 Styraxel för påhängsvagn	6 001-	*2,70*
3.2 Övriga	10 001-15 000	*1,60*
	15 001-20 000	*2,70*
	20 001-	*3,30*

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1968:430) om mervärdeskatt

Härigenom föreskrivs att 13 och 17 §§ lagen (1968:430) om mervärdeskatt[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

13 §[2]

Skatten utgår med *25* procent av beskattningsvärdet. Skatten utgår dock med 18 procent av beskattningsvärdet för

Skatten utgår med *22* procent av beskattningsvärdet. Skatten utgår dock med 18 procent av beskattningsvärdet för

1) serveringstjänster,

2) rumsuthyrning i hotellrörelse eller liknande verksamhet samt upplåtelse av campingplats och motsvarande i campingverksamhet,

3) personbefordran utom sådan befordran där resemomentet är av underordnad betydelse,

4) transport i skidliftar samt

5) omsättning och import av sådana livsmedel och livsmedelstillsatser som avses i 1 § livsmedelslagen (1971:511) med undantag för

a. vatten från vattenverk,

b. spritdrycker, vin och starköl som tillhandahålls av det detaljhandelsbolag som avses i 15 § andra stycket lagen (1977:293) om handel med drycker samt

c. tobaksvaror.

17 §[3]

Skattskyldig får med de begränsningar som anges i 18 och 60 §§ vid redovisning av skatt göra avdrag för ingående skatt som hänför sig till förvärv eller import för verksamhet som medför skattskyldighet.

I fråga om rätt att göra avdrag för ingående skatt i statlig och kommunal verksamhet gäller dock bestämmelserna i 18 a §.

Rätt till avdrag föreligger för den redovisningsperiod då förvärvet eller importen enligt god redovisningssed borde ha bokförts om inte annat följer av fjärde eller femte stycket. Har medgivande enligt 5 a § andra stycket erhållits får avdrag för andra förvärv än sådana som avses i fjärde eller femte stycket göras först vid beskattningsårets utgång eller när betalning dessförinnan har erlagts. Avdrag för ingående skatt som hänför

[1]Lagen omtryckt 1990:576.
Senaste lydelse av lagens rubrik 1974:885.
[2]Senaste lydelse 1991:1755.
[3]Senaste lydelse 1991:1755.

sig till förskotts- eller a conto-likvid får göras under den redovisningsperiod då betalning har erlagts eller, i fråga om byggnads- eller anläggningsentreprenad, när faktura med uppgift om skattens belopp har mottagits. Har skattskyldig försatts i konkurs inträder avdragsrätt senast vid konkursutbrottet i fråga om ingående skatt, som hänför sig till förvärv, import eller förskotts- eller a conto-likvid före konkursutbrottet.

Har vara förvärvats genom kreditköp med förbehåll från säljaren om återtaganderätt enligt lagen (1978:599) om avbetalningsköp mellan näringsidkare m.fl. får avdrag för den ingående skatten, oavsett principerna för den skattskyldiges bokföring, göras för den redovisningsperiod under vilken faktura eller motsvarande handling har mottagits.

Vid förvärv av avverkningsrätt till skog får avdrag för ingående skatt göras endast för vad som har betalats under redovisningsperioden. Rätten till avdrag för ingående mervärdeskatt som tas ut vid införsel till landet inträder tidigast när en av tullverket utfärdad tullräkning har mottagits av den skattskyldige. Har skattskyldig övertagit annan skattskyldigs verksamhet eller del därav äger han rätt till avdrag för ingående skatt som hänför sig till den tidigare ägarens förvärv för verksamheten, i den mån denne skulle haft rätt till avdrag om skatten hade betalats av honom.

Delägare i samfällighet för vattenreglering, väghållning eller liknande ändamål får avdraga ingående skatt som hänför sig till samfällighetens förvärv med vad som belöper på hans andel i samfälligheten. Vad som nu har sagts gäller endast i den mån i samfälligheten deltagande fastighet används i verksamhet som medför skattskyldighet.

Äger ett svenskt aktiebolag, en svensk ekonomisk förening eller en svensk ömsesidig skadeförsäkringsanstalt (moderföretag) mer än nio tiondelar av aktierna i ett eller flera svenska aktiebolag (helägda dotterbolag) och tillhandahåller ett av företagen något annat av företagen en tjänst som inte är skattepliktig får det andra företaget göra avdrag för den skatt som belöper på det förstnämnda företagets förvärv eller införsel för tillhandahållande av tjänsten, i den mån avdragsrätt hade förelegat om förvärvet eller införseln hade gjorts av det skattskyldiga företaget. Vad nu har sagts gäller även aktiebolag vars aktier till mer än nio tiondelar ägs av ett eller flera helägda dotterbolag.

Förvärvar skattskyldig mot vederlag skattepliktig vara inom landet från den som inte är skattskyldig för omsättning av varan, skall som ingående mervärdeskatt för den skattskyldige anses *20* procent av vederlaget. Om förvärvet avser sådan vara för vilken skatt utgår med 18 procent av beskattningsvärdet enligt 13 § andra meningen, skall som ingående mervärdeskatt dock anses 15,25 procent av vederlaget. Vad nu sagts	Förvärvar skattskyldig mot vederlag skattepliktig vara inom landet från den som inte är skattskyldig för omsättning av varan, skall som ingående mervärdeskatt för den skattskyldige anses *18* procent av vederlaget. Om förvärvet avser sådan vara för vilken skatt utgår med 18 procent av beskattningsvärdet enligt 13 § andra meningen, skall som ingående mervärdeskatt dock anses 15,25 procent av vederlaget. Vad nu sagts

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
gäller även den som är skattskyldig för förmedling som avses i punkt 3 första stycket av anvisningarna till 2 §.	gäller även den som är skattskyldig för förmedling som avses i punkt 3 första stycket av anvisningarna till 2 §.

Redovisar skattskyldig olika verksamheter var för sig får överskjutande ingående skatt i en verksamhet kvittas mot utgående skatt i annan verksamhet.

Om återbetalning av överskjutande ingående skatt som ej kunnat kvittas föreskrivs i 49 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

1 Förslag till
Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrivs att 33 § 1 och 2 mom. samt punkt 23 av anvisningarna till 23 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	33 §
1 m o m.[1] Från intäkt av tjänst får avdrag göras för samtliga utgifter, vilka är att anse som kostnader för fullgörande av tjänsten, såvitt inte för samma kostnader anvisats särskilt anslag, som, på sätt i 32 § 3 mom. är sagt, ej skall tas upp såsom intäkt.	1 m o m. *Med den begränsning som följer av 2 mom.* får från intäkt av tjänst avdrag göras för samtliga utgifter, vilka är att anse som kostnader för fullgörande av tjänsten, såvitt inte för samma kostnader anvisats särskilt anslag, som, på sätt i 32 § 3 mom. är sagt, ej skall tas upp såsom intäkt.

Avdrag får i enlighet härmed ske för, bland annat:

avgifter som den skattskyldige i samband med tjänsten erlagt för egen eller efterlevandes pensionering annorledes än genom försäkring;

hyra eller annan kostnad för tjänste- eller arbetslokal, för vilken den skattskyldige haft att själv vidkännas utgift;

kostnad för arbetsbiträde, som den skattskyldige använt för tjänsts utförande och som han själv avlönat;

förlust å medel, för vilka den skattskyldige varit på grund av sin tjänst redovisningsskyldig;

ökad levnadskostnad vid resa i tjänsten utom den vanliga verksamhetsorten som varit förenad med övernattning;

färdkostnad vid resa i tjänsten;

kostnad för facklitteratur, instrument och dylikt, som varit nödigt för tjänstens fullgörande.

I fråga om en inkomstgivande självständigt bedriven verksamhet som ej skall hänföras till näringsverksamhet gäller följande. Avdrag får göras för utgifter som är att anse som kostnader för intäktens förvärvande om de betalats under beskattningsåret. Avdrag får också ske för sådana kostnader om de betalats under året före beskattningsåret i den mån de överstiger det årets intäkter. Avdrag får inte ske med större belopp än som motsvarar beskattningsårets intäkt av verksamheten. Underskott av en verksamhet får inte dras av mot överskott i en annan verksamhet.

Ränta på skuld som den skattskyldige ådragit sig för sin utbildning eller annars i och för tjänsten hänförs till inkomst av kapital enligt lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

2 m o m.[2] *Skattskyldig, som haft intäkt av tjänst i form av kon-*	2 m o m. *Avdrag för kostnader som avses i punkt 4 av anvisning-*

[1] Senaste lydelse 1991:585.
[2] Senaste lydelse 1991:1866.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
tant lön eller sådan annan ersättning, som enligt 11 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring skall anses som inkomst av anställning, dock inte intäkt av verksamhet som avses i 1 mom. tredje stycket, skall utöver kostnader som avses i 1 mom. tredje stycket, punkterna 3-3 c och 7 av anvisningarna *och* färdkostnad för resa i tjänsten *anses ha haft utgifter till ett belopp av minst 4 000 kronor. Avdraget får dock inte överstiga tio procent av denna intäkt avrundat till närmast högre hundratal kronor, och ej heller ensamt eller tillsammans med färdkostnad för resa i tjänsten samt kostnader som avses i nyssnämnda anvisningspunkter överstiga intäkten.*	*arna får göras endast till den del kostnaderna överstiger 4 000 kronor och för övriga kostnader till den del kostnaderna överstiger 1 000 kronor. Vad nu sagts gäller dock inte i fråga om* kostnader som avses i 1 mom. tredje stycket, punkterna 3-3 c och 7 av anvisningarna *samt* färdkostnad för resa i tjänsten.

Anvisningar
till 23 §

23.[3] Avdrag får göras för fastighetsskatt och särskild löneskatt på pensionskostnader och speciella för näringsverksamheten utgående skatter och avgifter till det allmänna. Däremot får svenska allmänna skatter inte dras av (se 20 §).

Premie för grupplivförsäkring, som tecknats av fysisk person i hans egenskap av utövare av viss näringsverksamhet, utgör avdragsgill omkostnad i näringsverksamheten. Om den ersättning, som kan komma att utfalla på grund av försäkringen, utgår efter väsentligt förmånligare grunder än vad som gäller enligt grupplivförsäkring för befattningshavare i statens tjänst, skall dock endast den del av premien som kan anses motsvara förmåner enligt grupplivförsäkring för nämnda befattningshavare räknas som omkostnad i näringsverksamheten.

Avdrag medges för kostnader för egen hälsovård i den mån förmån av fri sådan vård för anställd är skattefri enligt 32 § 3 b mom. första stycket.

Bestämmelserna i punkt 6 av anvisningarna till 33 § om avdrag för avgift till erkänd arbetslöshetskassa gäller också beträffande inkomst av näringsverksamhet.

Bestämmelserna i punkt 4 av anvisningarna till 33 § om avdrag för kostnader för resor till och från	Bestämmelserna i punkt 4 av anvisningarna till 33 § om avdrag för kostnader för resor till och från

[3]Senaste lydelse 1991:1832.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
arbetsplatsen gäller också beträffande inkomst av näringsverksamhet.	arbetsplatsen *och i 33 § 2 mom. om begränsning i rätten till avdrag för sådana kostnader* gäller också beträffande inkomst av näringsverksamhet. *Om den skattskyldige har kostnader för sådana resor både i inkomstslaget tjänst och i inkomstslaget näringsverksamhet skall begränsningen avse de sammanlagda kostnaderna och i första hand medföra en minskning av avdraget i inkomstslaget tjänst.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993 och tillämpas första gången vid 1994 års taxering.

2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 10 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
10 §[1]	
Fysisk person får, om inte annat följer av 11 §, lämna förenklad självdeklaration om vad som skall redovisas i fråga intäkter och avdrag avser endast	
1. inkomst av tjänst och *annat* avdrag *än som avses i 33 § 2 mom. kommunalskattelagen (1928:370)* inte yrkas för kostnader för fullgörande av tjänsten,	1. inkomst av tjänst och avdrag inte yrkas för kostnader för fullgörande av tjänsten,
2. inkomst av kapital samt avdrag för kostnader yrkas endast för ränta och tomträttsavgäld och intäkten utgörs av	
a) ränta *eller*	a) ränta,
b) utdelning på svenska aktier och andelar i svenska värdepappersfonder eller ekonomiska föreningar,	
c) intäkt vid försäljning av teckningsrätt eller delbevis som grundas på aktieinnehav i svenskt bolag,	
d) statligt räntebidrag för bostadsändamål,	
3. allmänt avdrag för pensionsförsäkring.	

Denna lag träder ikraft den 1 januari 1993 och tillämpas första gången vid 1994 års taxering.

[1]Senaste lydelse 1991:1834.

3 Förslag till Lag om ändring i uppbördslagen (1953:272)

Härigenom föreskrivs i fråga om uppbördslagen (1953:272)[1]
dels att 12 § skall upphöra att gälla,
dels att 4 § 1 mom. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §	
1 mom. För inkomst av tjänst som hänför sig till bestämd tidsperiod och uppbärs vid regelbundet återkommande tillfällen eller till arbetsanställning som är avsedd att vara kortare tid än en vecka skall preliminär A-skatt utgå med belopp, som anges i skattetabeller, om inte skattemyndighet har bestämt annat. Skattetabellerna skall ange den preliminära skatt som belöper på olika inkomstbelopp, beräknade för månad eller den kortare tid som anges i tabellerna. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer fastställer för varje inkomstår sådana tabeller.	
Tabellerna skall grundas på följande förutsättningar, nämligen	
att inkomsten är oförändrad under inkomståret,	
att den skattskyldige endast kommer att taxeras för den inkomst som anges i tabellen,	
att den skattskyldige inte skall erlägga annan skatt eller avgift som avses i denna lag än statlig inkomstskatt och kommunal inkomstskatt,	
a t t den skattskyldige vid taxering för inkomsten inte erhåller *andra* avdrag än grundavdrag *samt avdrag som avses i 33 § 2 mom. kommunalskattelagen (1928:370) med ett belopp av 4 000 kronor, dock högst tio procent av inkomsten.*	a t t den skattskyldige vid taxering för inkomsten inte erhåller *annat* avdrag än grundavdrag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992 och tillämpas första gången i fråga om preliminär skatt för 1993.

[1]Lagen omtryckt 1991:97.
Senaste lydelse av lagens rubrik 1974:771.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
Till fastighetsskatt skattepliktiga fastigheter är sådana som vid fastighetstaxeringen betecknas som småhusenhet, hyreshusenhet eller lantbruksenhet om på lantbruksenheten finns vad som vid fastighetstaxeringen betecknas som småhus, hyreshus, tomtmark för småhus eller tomtmark för hyreshus. Från skatteplikt undantas fastighet som året före taxeringsåret inte varit skattepliktig enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152).	Till fastighetsskatt skattepliktiga fastigheter är sådana som vid fastighetstaxeringen betecknas som småhusenhet, hyreshusenhet eller lantbruksenhet om på lantbruksenheten finns vad som vid fastighetstaxeringen betecknas som småhus, hyreshus, tomtmark för småhus eller tomtmark för hyreshus. Från skatteplikt undantas *hyreshusenhet som huvudsakligen består av lokaler samt* fastighet som året före taxeringsåret inte varit skattepliktig enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

Utöver vad som sägs i första stycket är sådan privabostad, som avses i 5 § kommunalskattelagen (1928:370) och som är belägen i utlandet, skattepliktig till fastighetsskatt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993 och tillämpas första gången vid 1994 års taxering. För sådan hyreshusenhet som huvudsakligen består av lokaler och för vars förvärvskälla beskattningsåret har börjat före ikraftträdandet skall skatt vid 1994 års taxering påföras enligt äldre bestämmelser med så stor del som svarar mot förhållandet mellan den del av beskattningsåret som infaller före ikraftträdandet och hela beskattningsåret.

[1]Senaste lydelse 1990:652.

Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över delbetänkandet (SOU 1992:24) Avreglerad Bostadsmarknad

Efter remiss har yttrande över förslagen i betänkandet (SOU 1992:24) Avreglerad bostadsmarknad avgivits av Riksbanken, Riksgäldskontoret, Riksrevisionsverket, Boverket, Statens Bostadskreditnämnd (BKN), Statens institut för byggnadsforskning (SIB), Riksantikvarieämbetet, Allmänna pensionsfonden, Första, Andra och Tredje fondstyrelserna, Byggentreprenörerna, HSB:s Riksförbund, Hyresgästernas Riksförbund, Riksbyggen, Riksförbundet Vi i småhus, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC), Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund (STR), Villaägarnas Riksförbund, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Svenska Bankföreningen, Handelsbanken Hypotek AB, Nordbanken Hypotek AB, Nordbanken Kredit AB, Sparbanksgruppen AB, AB Spintab, StadshypoteksKassan, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, Svensk Fastighetskredit AB, Svenska Livförsäkringsföreningars Riksförbund och Sveriges Försäkringsförbund.

Svenska bankföreningen, Handelsbanken Hypotek AB, Nordbanken Hypotek AB, Nordbanken Kredit AB och Svensk Fastighetskredit AB har avgivit ett gemensamt yttrande (i det följande kallat Bankföreningen). Detsamma har Sparbanksgruppen AB och AB Spintab (i det följande kallat Sparbankerna).

Genom remiss har också Landsorganisationen i Sverige (LO) och Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) beretts tillfälle att yttra sig. LO har förklarat att man avser att behandla remissen men att det inte finns möjlighet att översända remissvaret inom utsatt tid. SACO har förklarat att man avstår från att besvara ärendet.

Inom remisstiden har vidare yttande över betänkandet inkommit från Målaremästarnas Riksförening, Skattebetalarnas Förening, Föreningen Kommunala Förmedlingsorgan, Länsbostadsdirektörernas Förening, Mur och Puts Information AB och Mats Olstedt, styrelseledamot i Villaägarna i Stockholms Stad.

Riksgäldskontoret och Bostadskreditnämnden har yttrat sig endast såvitt gäller statliga kreditgarantier.

Boverket har koncentrerat sitt remissarbete på att analysera förslagets eventuella styreffekter samt dess konsekvenser för boendeutgifter och statsfinanser.

SBAB har begränsat sitt yttrande till effekterna av förslagen på fastighetsmarknaden och kreditmarknaden.

Förslag till
Lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343)

Härigenom föreskrivs att 7 § skatteregisterlagen (1980:343)[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

7 §[2]

För fysisk och juridisk person får, utöver de uppgifter som anges i 5 och 6 §§, det centrala skatteregistret innehålla följande uppgifter.

1. Sådana uppgifter om ägarförhållandena i fåmansföretag, företag som enligt 3 § 12 mom. nionde stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt skall behandlas som fåmansföretag, fåmansägt handelsbolag och dotterföretag som avses i 2 kap. 16 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter.

2. Uppgifter angående avslutad revision, verkställt taxerings- eller mervärdeskattebesök eller annat sammanträffande enligt 3 kap. 7 § taxeringslagen (1990:324) eller 26 a § lagen (1968:430) om mervärdeskatt. För varje sådan åtgärd får anges tid, art, beskattningsperiod, skatteslag, myndighets beslut om beloppsmässiga ändringar av skatt eller underlag för skatt med anledning av åtgärden samt uppgift huruvida bokföringsskyldighet har fullgjorts.

3. Uppgift om registrering av skyldighet att betala skatt, uppgifter som behövs för att bestämma skatt eller avgift enligt uppbördslagen (1953:272), lagen om mervärdeskatt, lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster, lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter och lagen (1951:763) om beräkning av statlig inkomstskatt på ackumulerad inkomst samt uppgifter om redovisning, inbetalning och återbetalning av sådana skatter eller avgifter.

4. Uppgift om maskinellt framställt förslag till beslut om beskattning.

5. Uppgift om beslut om anstånd med avgivande av deklaration och med betalning av skatt, dock ej skälen för besluten, samt uppgift om att laga förfall föreligger för underlåtenhet att fullgöra deklarationsskyldighet.

6. Administrativa och tekniska uppgifter som behövs för beskattningen.

7. Uppgifter som skall lämnas i allmän självdeklaration enligt 2 kap. 13 § första stycket punkterna 2-4 och andra stycket lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter samt uppgifter som skall lämnas i förenklad självdeklaration.

[1]Lagen omtryckt 1983:143.
[2]Senaste lydelse 1991:1920.

8. Uppgift om beslut om beskattning, dock ej skälen för beslutet, uppgift om utmätning enligt 68 § 6 mom. uppbördslagen samt uppgift om anledning till att överskjutande skatt inte helt betalas ut med återbetalningskort.

9. Uppgift om att fordran mot personen registrerats hos kronofogdemyndighet, uppgift om indrivningsresultat, uppgift om beslut om ackord, likvidation eller konkurs samt uppgift om betalningsinställelse.

10. Uppgift om antal anställda och de anställdas personnummer.

11. Uppgift om telefonnummer, särskild adress för skattsedelsförsändelse samt namn, adress och telefonnummer för ombud.

12. Uppgift från kontrolluppgift som enligt 3 kap. lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter skall lämnas utan föreläggande samt från sådan särskild uppgift som avses i 3 § lagen (1959:551) om beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

13. Uppgift om beteckning, köpeskilling, taxeringsvärde, delvärde, beskattningsnatur, typ av fång och tidpunkt för fånget för fastighet som ägs eller innehas av personen, andelens storlek om fastigheten har flera ägare och övriga uppgifter som behövs för beräkning av statlig fastighetsskatt samt uppgift som behövs för värdering av bostad på fastighet.

14. Uppgift om tid och art för planerad eller pågående revision samt beskattningsperiod och skatteslag som denna avser samt uppgift om tid för planerat taxerings- eller mervärdeskattebesök eller annat sammanträffande enligt 3 kap. 7 § taxeringslagen eller 26 a § lagen om mervärdeskatt.

15. Uppgift om postgiro- och bankgironummer, om personen är näringsidkare.

15. Uppgift om postgiro- och bankgironummer, om personen är näringsidkare *samt, om fullmakt lämnats för bank eller postgiro att ta emot skatteåterbetalning på ett konto, datum för fullmakten samt kontots nummer och typ.*

16. Uppgift om antal perioder om trettio dagar för vilka den skattskyldige uppburit inkomst som beskattas enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt.

17. Uppgift om omsättning i näringsverksamhet.

18. Uppgifter angående resultat av bruttovinstberäkning, annan beräkning av relationstal eller liknande, skönsmässig beräkning och belopp som under beskattningsåret stått till förfogande för levnadskostnader.

19. Uppgift från centrala bilregistret om innehav av fordon samt om fordonets registreringsnummer, märke, typ, och årsmodell.

20. Uppgift för beräkning av skattereduktion för fackföreningsavgift.

21. Uppgift om bosättningsland och tidpunkt för byte av bosättningsland.

22. Uppgifter om antal årsanställda i en koncern i fall som avses i 2 kap. 16 § sista stycket lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter, totalt respektive i Sverige, koncernomsättning och koncernbalansomslutning för koncernmoderföretag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

Innehållsförteckning

1 Skattefrågor 1
1.1 Allmänna synpunkter 1
1.2 Energibeskattningen 2
1.3 Mervärdeskatt 18
1.4 Slopat schablonavdrag från intäkt av tjänst 19
1.5 Slopad fastighetsskatt på lokalhyreshus 24
1.6 Ekonomiska effekter 28
1.7 Hemställan 30

2 Statens stöd för bostadsfinansieringen 31
2.1 Inledning 31
2.2 Gällande ordning 32
2.3 Utredarens förslag 37
2.4 Ett reformerat bostadsstöd 41
2.5 Höjd garanterad ränta, m.m. år 1993 för hus med räntebidrag enligt äldre bestämmelser 61
2.6 Förslagens ekonomiska effekter 66
2.7 Avveckling av investeringsbidrag för ny- och ombyggnad av bostäder 70
2.8 Hemställan 71

3 Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet 73

4 C. Statlig lokalförsörjning och fastighetsförvaltning 78

5 C 3. Täckning av merkostnader för lokalkostnader m.m..... 80

6 F 7. Täckning av merkostnader för löner och pensioner m.m. 80

7 Övriga frågor 81
7.1 Personalkonsekvenser vid strukturförändringar 81
7.2 Den särskilda vinstskatten och investeringsskatten på byggnadsarbeten 90
7.3 Hemställan 91

Bilaga I:5.1 Utredningens sammanfattning av betänkandet Konkurrensneutral energibeskattning 92

Bilaga I:5.2 Utredningens lagförslag i betänkandet Konkurrensneutral energibeskattning 109

Bilaga I:5.3 1 Förslag till lag om ändring i lagen (1957:262) om allmän energiskatt 119
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:582) om koldioxidskatt 124
3 Förslag till lag om dels ändring i lagen (1974:992) om nedsättning av allmän energiskatt och koldioxidskatt, dels upphävande av samma lag 127
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik 129
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:609) om ändring i vägtrafikskattelagen (1988:327) 130
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:610) om ändring i lagen (1988:328) om vägtrafikskatt på utländska fordon 132

Bilaga I:5.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1968:430) om mervärdeskatt 134

Bilaga I:5.5 1 Förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370) 137
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter 140
3 Förslag till lag om ändring i uppbördslagen (1953:272) 141

Bilaga I:5.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt 142

Bilaga I:5.7 Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över delbetänkandet (SOU 1992:24) Avreglerad Bostadsmarknad 143

Bilaga I:5.8 Förslag till lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343) 144

gotab Stockholm 1992

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992

Föredragande: Statsrådet Unckel

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringspropositionen)

Åttonde huvudtiteln

Inledning

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet kommer senare idag att föreslå att de arbetsmarknadspolitiska insatserna skall förstärkas. För att möta den ökande ungsdomsarbetslösheten föreslår jag vissa åtgärder även inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde som berör gymnasieskolan och den grundläggande högskoleutbildningen.

B. Det offentliga skolväsendet

B 8. Bidrag till driften av det kommunala offentliga skolväsendet

En av de viktigaste drivkrafterna för en fortsatt utveckling av näringslivet och för en hög sysselsättning i landet, är kunskaper och kompetens hos medborgarna. Arbetslivet kräver i större utsträckning än tidigare goda kunskaper i både allmänna ämnen och i yrkesämnen. Den reformerade gymnasieskolan som riksdagen har beslutat om (prop. 1990/91:85, UbU16, rskr. 356) ger möjlighet för alla ungdomar att få en god gymnasieutbildning. Gymnasiereformen, som bl.a. innebär att yrkesförberedande utbildning förlängs från två år till tre år, genomförs successivt med början läsåret 1992/93.

Detta innebär att ett stort antal ungdomar - ca 40 000 - också i vår kommer att gå ut gymnasieskolan med enbart en tvåårig gymnasieut-

bildning. I det konjunkturläge som nu råder riskerar många av dessa ungdomar att bli arbetslösa. Den utan jämförelse viktigaste åtgärden som stat och kommun kan vidta för ungdomar är att ge dem en så god utbildning som det är möjligt. Enligt min mening bör därför de ungdomar som gått en tvåårig gymnasieutbildning ges möjlighet att förbättra sina kunskaper genom en komplettering av sin utbildning i gymnasieskolan.

Jag anser det ytterst angeläget att kommunerna läsåret 1992/93 - i likhet med vad som gäller innevarande läsår - ges förutsättningar att anordna ett tredje utbildningsår för de 18-19-åringar som har gått igenom en tvåårig gymnasieutbildning. Det tredje utbildningsåret skall kunna inriktas mot en direkt fortsättning av den genomförda utbildningen eller mot en komplettering av tidigare utbildning, t.ex. i allmänna ämnen. Jag avser givetvis utbildningsåtgärder utöver vad kommunerna redan har planerat inför nästa läsår.

Jag vill erinra om att kommunerna enligt skollagen (1985:1100, omtryckt 1991:1111) fr.o.m. den 1 juli 1992 är skyldiga att erbjuda alla ungdomar, som har gått igenom grundskolan och som inte redan har en gymnasieutbildning, en utbildning i gymnasieskolan på ett nationellt program (motsvarande) eller ett individuellt program. Utbildningen skall påbörjas senast under det första kalenderhalvåret det år ungdomarna fyller tjugo år. Med hänsyn härtill kan de åtgärder i form av särskilda insatser för ungdomar som jag nu föreslår avgränsas till att avse den grupp ungdomar som redan har fått en tvåårig gymnasieutbildning.

För att möjliggöra för kommunerna att läsåret 1992/93 anordna ett tredje gymnasieår i enlighet med vad jag här har anfört behöver det anslag som riksdagen redan anvisat ökas med 266 milj.kr. för 8 000 extra helårsplatser. I dessa medel ingår också medel för planerings- och informationsinsatser. Jag har därvid bl.a. beräknat 5 milj.kr. som bör ställas till regeringens disposition för informationsinsatser m.m. Medlen bör föras upp på en särskild anslagspost och utbetalning ske genom ett rekvisitionsförfarande. Det bör ankomma på regeringen att närmare besluta om de åtgärder som jag här har redovisat.

Det är svårt att med säkerhet avgöra vilken kapacitet som finns i de enskilda kommunerna för att anordna ett tredje gymnasieår. Jag utgår dock från att varje kommun gör sitt yttersta för att - i egen regi i sin gymnasieskola eller kommunala vuxenutbildning eller i samverkan med annan kommun - anordna utbildning för dessa ungdomar. Jag utgår också från att många ungdomar tar vara på erbjudandet att förbättra sin kompetens. Det bör därför finnas möjlighet för regeringen att vid behov ytterligare öka antalet platser för ett tredje gymnasieår utöver de 8 000 som jag nyss har föreslagit.

De ökningar på anslaget Bidrag till driften av det kommunala offentliga skolväsendet som blir följden av vad jag nu har förordat, dvs. 266 milj. kr. utöver vad riksdagen redan har anvisat för nästa budgetår (1991/92:Ubu10, rskr 190), uppvägs emellertid av de kraftiga minskningar som uppkommer vid den genomgripande omläggning av syste-

met för statsbidrag till kommunerna som chefen för finansdepartementet kommer att anmäla senare denna dag (del II). Jag återkommer därför senare idag (del II, bil I:6) med förslag om vilket belopp som regeringen bör begära att riksdagen anvisar för nästa budgetår under anslaget Bidrag till driften av det kommunala skolväsendet. Jag tar då hänsyn till det ökade medelsbehov som föranleds av vad jag förordat i nu förevarande sammanhang.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

1. att bemyndiga regeringen att i enlighet med vad jag anfört, vid behov ytterligare öka antalet platser för ett tredje gymnasieår under budgetåret 1992/93 utöver de 8 000 platser för vilka medel nu begärs i särskild ordning.

B 14. Statens skolor för vuxna: Utbildningskostnader

Statens skola för vuxna i Härnösand (SSVH) har t.o.m. budgetåret 1990/91 utöver medel från anslaget till statens skolor för vuxna tilldelats medel ur anslaget till kommunal vuxenutbildning. Den verksamhet som haft den avvikande finansieringen gäller vissa utbildningar för glesbygden, utbildning i teckenspråk som C-språk för hörselhandikappade samt handledda självstudier för vuxna som inte kan behörighetskomplettera i hemkommunens komvux. Sedan det särskilda anslaget till komvux upphört och sektorsbidraget till det kommunala offentliga skolväsendet införts, kan medel för detta inte tillföras SSVH i samma ordning som tidigare.

Riksdagen beslutade i december 1991 om ett anslag till SSVH på 2 milj.kr. på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1991/92 samt gav som sin mening regeringen till känna vad utskottet anfört om att det inte varit riksdagens avsikt att de nämnda utbildningarna vid SSVH skulle upphöra eller att övrig verksamhet vid statens skolor för vuxna skulle minskas för att bereda utrymme inom anslaget för till dessa utbildningar (1991/92:UbU7, rskr. 87).

För att möjliggöra undervisning vid SSVH i samma omfattning som hittills föreslår jag att förslagsanslaget Statens skolor för vuxna: Utbildningskostnader tillförs 2 milj.kr. utöver vad riksdagen beslutat om för budgetåret 1992/93 (prop. 1991/92:100 bil. 9, UbU11, rskr. 193).

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

2. att med ändring av riksdagens beslut (1991/92:UbU11, rskr. 193) till *Statens skolor för vuxna: Utbildningskostnader* för budgetåret 1992/93 under åttonde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag på 31 065 000 kr.

Föredragandens överväganden

Högskolans dimensionering kommer succesivt att öka kraftigt. Genom riksdagens beslut (UbU 1990/91:12, rskr. 355 och UbU 1991/92:7, rskr. 87) har den grundläggande utbildningen tillförts 5000 platser från och med höstterminen 1991 respektive 2000 platser från och med vårterminen 1992. I budget- propositionen (1991/92:100, bil. 9) och i propositionen om lärarutbildning (1991/92:75) redovisas förslag om ytterligare dimensionerings ökningar på sammanlagt 5000 platser från och med höstterminen 1992. Utökningen av platsantalet tillsammans med vissa byggnadsåtgärder inom högskolan har bidragit till att underlätta det akuta läget på arbetsmarknaden.

Samtidigt kan svårigheter uppstå när det gäller rekrytering till högskolan på olika områden, t.ex. till vissa naturvetenskapliga och tekniska utbildningar och vissa lärarutbildningar.

Antalet elever som söker teknisk linje på gymnasiet har minskat tre år i rad, och prognoser visar på att denna utveckling fortsätter in på 2000-talet. Det finns anledning att ta dessa tendenser på stort allvar, då minskad rekrytering till tekniska utbildningsvägar kan hota de långsiktiga förutsättningarna för svensk tillväxt och industriell utveckling. Blir nedgången på de tekniska utbildningarna tillräckligt djup och långvarig kan hela infrastukturen för teknikerutbildning skadas.

I begränsad omfattning har tidigare prövats ett s.k. tekniskt basår inom högskolan, huvudsakligen för att ge elever från ekonomisk och samhällsvetenskaplig linje i gymnasieskolan möjlighet att - i stimulerande kontakt med högskolans utbildning - skaffa sig behörighet för teknisk högskoleutbildning. Detta har även fungerat som en attraktiv möjlighet för dessa elever att tänka om i fråga om utbildnings- och yrkesval. Bland annat har kvinnor valt att satsa på teknisk utbildning.

I större skala bör nu ett år för breddning och fördjupning av kompetens kunna fungera både som en aktiv åtgärd i ett mera långsiktigt rekryteringsperspektiv för högskolan och som en avlastning i den akuta besvärliga arbetsmarknadssituationen. Jag föreslår att högskolan får anta studerande till aktuell utbildning trots att de inte är fullt behöriga och att högskolan efter antagningen ansvarar för att de erhåller behörighetsgivande förutbildning under ett år. Jag utgår härvid från att viss samverkan mellan bl.a. komvux och högskolan kommer att bli aktuell.

I detta sammanhang anser jag det vara av särskild vikt att uppmuntra kvinnor att söka sig till utbildningar som av tradition domineras av män. Bland sökande till utbildning av det slag jag nu beskrivit och som avser teknisk eller matematisk- naturvetenskaplig utbildning skall därför kvinnor ges företräde till utbildningsplats.

För att möjliggöra för berörda universitet och högskolor att under budgetåret 1992/93 genomföra utbildning i enlighet med vad jag här an-

fört, behövs på anslaget under anslagsposten 6. Till regeringens disposition medel för 1 250 platser, varav minst hälften bör avse naturvetenskapliga och tekniska utbildningar samt vissa lärarutbildningar med inriktning mot matematik och naturorienterande ämnen (+ 46 250 000 kr.). Därutöver beräknar jag medel för aktiva informations- och planeringsinsatser (+ 2 000 000 kr.). Studiemedelskostnaderna har jag beräknat till 16 250 000 kr.

Vad jag tidigare anfört om den snabba dimensioneringsökning utav högskolan kommer att innebära att högskoleorganisationen utsätts för betydande påfrestningar. Inom viktiga områden ger tillgången på forskarutbildade lärare, lokaler, m.m. viktiga begränsningar för möjligheterna att snabbt bygga ut antalet platser. Inom utbildningsdepartementet prövas kontinuerligt möjligheterna att utöka kapaciteten i högskolans grundutbildning med beaktande av arbetsmarknadens behov och möjligheterna att upprätthålla god kvalitet i utbildningen.

Jag bedömer det emellertid som möjligt att redan fr.o.m. höstterminen tillföra högskolan ytterligare 520 platser på fristående kurser för språkutbildnng. Det europeiska samarbetet kommer självfallet att öka efterfrågan på kvalificerade språkkunskaper på arbetsmarknaden.

Glädjande nog har studerande under senare år i växande utsträckning sökt sig till fristående kurser i språk. Ett ökande antal behöriga sökande har därvid inte kunnat erbjudas plats. Jag beräknar därför medel för 520 platser under anslaget lokala och individuella linjer samt fristående kurser. Jag räknar med att även denna åtgärd kommer att medverka till en dämpning av ungdomsarbetslösheten.

Den föreslagna utbyggnaden kommer att medföra en ökning av statens kostnader med 25 milj. kr. varav kostnader för studiemedel är beräknade till ca 6,8 milj. kr. Lokal- inrednings- och utrustningskostnaderna bedöms uppgå till ca 3,6 milj. kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

3. att under åttonde huvudtitelns förslagsanslag *Vissa särskilda utgifter inom högskolan m.m.* för budgetåret 1992/93 anvisa 48 250 000 kr. utöver vad som beräknats i prop. 1991/92:100 bil.9.

4. under åttonde huvudtitelns reservationsanslag *Lokala och individuella linjer samt fristående kurser* för budgetåret 1992/93 anvisa 18 240 000 kr. utöver vad som beräknats i prop. 1991/92:100 bil.9.

F 2. Studiehjälp m.m.

Jag har tidigare under anslaget B 8. Bidrag till driften av det kommunala offentliga skolväsendet anfört att för att möjliggöra för kommunerna att läsåret 1992/93 anordna ett tredje gymnasieår för de 18-19-åringar som har gått igenom en tvåårig gymnasieutbildning behöver det anslag som riksdagen redan anvisat ökas med 266 milj. kr. för 8 000 extra helårsplatser i gymnasieskolan. Vid behov bör regeringen bemyndigas att ytterligare öka antalet platser för ett tredje gymnasieår.

En sådan utökning av antalet platser i gymnasieskolan medför även ökade kostnader för studiehjälp. Jag beräknar denna kostnad till 65 milj. kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

5. att under åttonde huvudtitelns förslagsanslag *Studiehjälp m.m.* för budgetåret 1992/93 anvisa 65 000 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1991/92:100 bil. 9.

gotab Stockholm 1992

Jordbruksdepartementet

Jordbruksdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992

Föredragande: statsrådet Olsson

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.

NIONDE HUVUDTITELN

C. Skogsbruk

C4. Bidrag till skogsvård m.m.

Under denna anslagsrubrik har regeringen för nästa budgetår föreslagit riksdagen att dels anvisa ett förslagsanslag på 142 492 000 kr., dels medge att bidrag till skogsvård beviljas med sammanlagt högst 139 800 000 kr. (prop. 1991/92:100 bil. 10 s. 43–45). Av bidragsramen avses 58 milj.kr. disponeras för särskilda skogsvårdsåtgärder inom det skogliga stödområdet.

Skogsstyrelsens förslag

Den rådande lågkonjunkturen och den minskade efterfrågan på virke har för privatskogsbrukets del lett till att antalet ansökningar om avverkningstillstånd i Norrlands inland har halverats jämfört med föregående år. Detta leder till en minskad sysselsättning inom privatskogsbruket. Avverkningsnivån inom storskogsbruket har inte minskat. En ökad del av statsbidragen kommer därför att tillfalla storskogsbruket om ingen förändring sker. För att privatskogsbruket skall få en större del av bidraget och för att skapa största möjliga sysselsättningseffekt av det aktuella bidragsbeloppet bör reglerna för disposition av delposten för åtgärder inom stödområdet jämkas så att privatskogsbruket även nästa budgetår kan få en rimlig del av anslaget. Detta bör ske så att reglerna för stödgivning utvidgas för privata skogsägare och att bidrag får lämnas även för ytterligare skogsvårdsåtgärder som går utöver de krav som ställs i skogsvårdslagen (1979:429) samt för skogsägarens kostnader för rådgivning och andra tjänster i skogsbruket.

Föredragandens överväganden

Den snabba förändring som har skett inom privatskogsbruket i Norrlands inland kunde inte förutses i samband med beredningen av budgetpropositio-

nen 1992. Mot den bakgrunden förordar jag den förändringen att den pågående försöksverksamheten med stöd till ökad sysselsättning i privatskogsbruket i Norrbottens och Västerbottens inland förlängs ytterligare ett år. Verksamheten bör liksom hittills inriktas på långsiktiga, snabba investeringar i skogsvård och villkoras med åtagande om avverkning i den utsträckning det är lämpligt. Med hänsyn till tidigare ställningstaganden från statsmakternas sida och till behovet av att skapa så stor sysselsättning som möjligt med stöd av medlen bör de inte få användas för bidrag till skogsvägbyggande eller skogsdikning. Vidare bör verksamheten kunna avbrytas vid budgetårsskiftet 1993/94 så att genomförandet av förslag grundade på den skogspolitiska kommitténs arbete inte försvåras.

Jag beräknar kostnaderna för den förordade förlängningen till 20 milj.kr. De bör finansieras genom en minskning av bidragsramen för stödet till det inre stödområdet med motsvarande belopp. Regeringen bör som hittills kunna jämka fördelningen mellan de olika ändamålen under anslaget.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag har anfört om en ettårig förlängning av försöksverksamheten med särskilda skogsvårdsinsatser i Norrlands inland.

I. Utbildning och forskning

I 1. Sveriges lantbruksuniversitet

Under denna anslagsrubrik har regeringen för nästa budgetår föreslagit riksdagen att anvisa ett reservationsanslag på 627 275 000 kr. (prop. 1991/92:100 bil. 10 s. 88).

Sveriges lantbruksuniversitet har ett omfattande internationellt samarbete med länder i tredje världen. Det gäller inte minst forskning inom växtodlingsläran. Denna forskning har hög relevans för u-länderna och därmed för det svenska biståndet. Med hänsyn till angelägenheten av detta område anser jag att en förstärkning av forskningsresurserna på årsbasis med sammanlagt 1 milj.kr. bör komma till stånd. För nästa budgetår behöver då ytterligare 700 000 kr. anvisas under detta anslag. Kostnaderna för detta ryms inom avräkningarna som gjorts mot enprocentsramen för bistånd som redovisats i prop. 1991/92:100 bil. 4.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under nionde huvudtitelns reservationsanslag *Sveriges lantbruksuniversitet* för budgetåret 1992/93 anvisa 700 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1991/92:100 bil. 10.

Arbetsmarknads-departementet

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992.

Föredragande: statsrådet Hörnlund

Prop. 1991/92:150
Bilaga I:8

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition)

Arbetsmarknads- och arbetslivsfrågor

1 Inledning

Omedelbart efter tillträdet i oktober 1991 tog regeringen initiativ till en serie ekonomiskpolitiska åtgärder för att bryta stagnationen i den svenska ekonomin.

Strukturproblemen har förvärrats under hela 1980-talet. Efter överhettningen under senare delen av decenniet följde år 1990 den ofrånkomliga tillbakagången och ett ras under år 1991. Produktion, investeringar och sysselsättning sjönk. Arbetstillfällen försvann i ett allt snabbare förlopp. Åttiotalspolitiken ledde till avindustrialisering.

Stagnationen innebar att själva den bas på vilken vårt välstånd byggts upp urholkades.

Utvecklingen i vår omvärld förvärrade situationen. En omläggning av politiken var nödvändig. Den måste bedrivas med kraft och konsekvens för att bevara och utveckla välfärden. Detta arbete måste nu drivas vidare.

Målet är att häva den strukturella krisen och att skapa förutsättningar för en uthållig, stabil utveckling av samhällsekonomin och trygga arbeten i hela landet. Genom en stram ekonomisk politik skapas förutsättningar för välstånd. Ett konkurrenskraftigt näringsliv är en långsiktig välfärdsgaranti.

Strategin innebär en helhetssyn och den har ett långt tidsperspektiv. Kortsiktiga insatser prövas kontinuerligt i ljuset av sina långsiktiga effekter och den inverkan de kan beräknas få på andra sektorer av ekonomin. Kortsiktiga ingrepp skall understödja och komplettera de långsiktiga. Det ledande vid valet av åtgärder skall vara att dessa främjar den nödvändiga strukturomvandlingen i hela ekonomin och den framtida produktionen.

1.1 Utvecklingen på arbetsmarknaden

Utvecklingen på arbetsmarknaden har följt mönstret i ekonomin i övrigt. Takten i avmattningen har emellertid varit snabbare än vad som kunde förutses hösten 1991.

Efterfrågan på arbetskraft, mätt som kvarstående lediga platser, tenderade att sjunka redan i början av år 1989, och under de två senaste åren har ett närmast linjärt fall skett. Antalet lediga platser uppgår nu till endast ca en femtedel av nivån för drygt två år sedan.

Antalet sysselsatta har på ett år minskat med omkring 170 000 personer. Mer än hälften av minskningen återfinns inom tillverkningsindustrin.

Fr.o.m. andra kvartalet 1990 t.o.m. tredje kvartalet 1991 ökade arbetslösheten med ca 65 000 personer i säsongrensade termer. Det innebar mer än en fördubbling. Därefter har det skett en ytterligare ökning med ca 50 000 personer. Långtidsarbetslösheten ökar kraftigt.

Till följd av att problemen inledningsvis koncentrerades till den konkurrensutsatta sektorn har arbetslösheten hittills drabbat män i betydligt större utsträckning än kvinnor.

De omfattande produktivitetsförbättringarna som nu sker, problemen på de finansiella marknaderna och den internationella lågkonjunkturen innebär sammantaget att arbetslösheten kommer att fortsätta att stiga. Någon förbättring av situationen på arbetsmarknaden kan sannolikt inte emotses förrän efter nästa budgetår.

Chefen för finansdepartementet har tidigare i dag redogjort för sina bedömningar av den ekonomiska utvecklingen under innevarande och nästa budgetår. Enligt dessa beräknas den internationella konjunkturutvecklingen under perioden ge endast en marginell draghjälp. De djupgående strukturella bristerna i den svenska ekonomin medför därför att påfrestningarna på arbetsmarknaden under åren 1992 och 1993 blir mycket stora.

De åtgärder regeringen nu bör vidta är ägnade att, så långt möjligt inom långsiktiga ramar, förhindra att dessa påfrestningar resulterar i arbetslöshetsnivåer av omvärldens storlek. Jag kommer strax att utförligt redogöra för mina överväganden rörande arbetsmarknadspolitiken.

1.2 Arbetsmarknadsstyrelsens framställningar

I en skrivelse den 21 februari 1992 har arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) föreslagit att åtgärder, utöver dem som har redovisats i årets budgetproposition, vidtas för att mildra det svåra arbetsmarknadsläget som väntas under nästkommande budgetår.

Sammantaget föreslår AMS att arbetsmarknadsverket tillförs 6 825 miljoner kronor, varav 125 miljoner kronor över anslaget Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader, 6 500 miljoner kronor över anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och 200 miljoner kronor över anslaget Särskilda åtgärder för arbetshandikappade.

Enligt AMS medför de åtgärder för ungdomar som föreslagits i årets budgetproposition och i prop. 1991/92:124 om arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar under 25 år omfattande krav på arbetsmarknadsverkets personal. Av den anledningen hemställer AMS att anslaget Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader tillförs 100 miljoner kronor. Dessutom föreslår AMS att 25 miljoner kronor återläggs av det generella rationaliseringskravet och av det besparingskrav som har ålagts verket med anledning av riksdagens beslut om omställning och minskning av den statliga administrationen. Dessa medel bör enligt AMS användas för att förbättra den ekonomiska redovisningen.

För att förstärka insatser mot ungdomsarbetslösheten, föreslår AMS att anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder tillförs 1 000 miljoner kronor för ytterligare ungdomspraktikplatser.

AMS anser att det med anledning av det svåra läget inom bygg- och anläggningssektorn är nödvändigt att snabbt få i gång omfattande investeringsarbeten. Enligt AMS finns möjligheter att tidigarelägga investeringar för totalt 20 miljarder kronor. AMS hemställer därför att vissa statliga myndigheter och affärsverk ges möjlighet att kortsiktigt låna medel på marknaden för att finansiera en tidigareläggning av planerade investeringar.

För att täcka de räntekostnader som blir följden av upplåningen bör anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder tillföras 2 000 miljoner kronor för budgetåret 1992/93.

Räntestödet föreslås kunna lämnas under en period av högst två år. Det innebär att medel för räntestöd även behöver anvisas för budgetåret 1993/94. Stödet bör endast kunna lämnas till investeringar som kan sättas i gång senast under våren 1993. AMS anser att om medlen inte utnyttjas fullt ut som räntestöd bör de få användas för ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Enligt AMS bör regeringen även besluta om statliga kreditgarantier. AMS förutsätter att återbetalningen av lånen kommer att ske genom myndigheternas och verkens ordinarie anslag resp. intäkter.

Den kraftiga nedgången i nybyggnationen av bostäder medför enligt AMS ett ökat behov av beredskapsarbeten av investeringskaraktär, bl.a. för kommunala ROT-projekt. AMS hemställer att 2 000 miljoner kronor tillförs anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för detta ändamål.

AMS föreslår vidare att anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökas med 1 500 miljoner kronor motsvarande beräknade avdrag från arbetsgivaravgifter för utbildningsvikariat som AMS bedömer inte kommer att kunna genomföras. Medlen bör i stället, enligt AMS, användas för andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

När det gäller arbetsgivarbidragen inom arbetsmarknadspolitiken hemställer AMS att de, fr.o.m. budgetåret 1992/93, förändras i linje med AMS tidigare förslag om nytt samordnat arbetsgivarstöd.

AMS föreslår att starthjälp till s.k. nyckelpersoner även skall få beviljas personer inom offentlig förvaltning vid flyttning till orter inom stödområde.

Bidraget till utbildning i företag bör enligt AMS höjas till högst 60 kronor per timme. Vidare föreslår AMS att bidraget tillfälligt under budgetåret 1992/93 får uppgå till högst 90 kronor per timme inom tillverkningsindustrin, byggsektorn m.m.

AMS föreslår vidare att möjligheterna att använda högskoleutbildning som arbetsmarknadsutbildning vidgas till att även gälla bristyrken inom den offentliga sektorn.

Vad gäller otraditionella insatser anser AMS att medlen som anvisats för detta ändamål bör ökas till 3 % av medlen under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

För att främja sysselsättningen för arbetshandikappade föreslår AMS att medlen till flexibla lönebidrag utökas med 200 miljoner kronor.

Vidare framhåller AMS i sin skrivelse att utbildningsmöjligheterna generellt bör vidgas för att därmed begränsa utbudet av arbetskraft. Därför bör, enligt AMS, möjligheterna att genomföra det tredje gymnasieåret liksom att få till stånd en så stor utbildningsvolym som möjligt inom den kommunala

vuxenutbildningen prövas på nytt. Slutligen föreslår AMS att bidraget för upprustning av skolans fysiska miljö behålls under budgetåret 1992/93.

AMS har i en skrivelse den 17 december 1991 redovisat försöksverksamheten med avgiftsbelagd programförmedling inom kulturarbetsförmedlingen. Den årliga intäkten har uppgått till ca 1 miljon kronor.

Kulturarbetsförmedlingen är en del av den offentliga arbetsförmedlingen och omfattas av de riktlinjer och mål som fastställs för arbetsmarknadspolitiska insatser. Erfarenheterna av försöksverksamheten med avgiftsfinansierad programförmedling har visat på svårigheten att bedriva en verksamhet, som finansieras genom både anslag och avgifter, då uppdraget eller tjänsten inte klart kan definieras. Det är angeläget att programförmedlingen bibehålls som en tjänst inom kulturarbetsförmedlingen men med en kraftigare markering av det arbetsmarknadspolitiska uppdraget.

Därmed finns det enligt AMS ingen anledning för kulturarbetsförmedlingen att fortsätta bedriva avgiftsbelagd programförmedling av dansorkestrar, discjockeys och populärmusikartister i konkurrens med organisationsförmedlingarna. AMS föreslår därför att avgifterna slopas inom kulturarbetsförmedlingen vid försöksverksamhetens slut den 1 juli 1992.

I en skrivelse den 27 januari 1992 har AMS hemställt att arbetsmarknadsverkets kostnader för förmedlingsverksamhet vid centrumbildningarna fr.o.m. den 1 juli 1992 överförs från anslaget Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader till elfte huvudtitelns anslag Bidrag till utvecklingsverksamhet inom kulturområdet m.m.

Centrumbildningarna bildades för drygt 20 år sedan av frilansarbetande yrkesverksamma kulturskapare. Organisationernas mål var att främja de olika konstområdenas och berörda kulturskapares situation i samhället. Några av centrumbildningarna fick tidigt stöd av arbetsmarknadsverket genom att särskilda arbetsförmedlingstjänster inrättades med placering på centrumbildningarna.

För sin mer renodlat kulturpolitiska verksamhet uppbär centrumbildningarna stöd från anslag på statsbudgeten. Dessa bidrag som även lämnas till centrumbildningar som saknar arbetsförmedlartjänster fördelas i form av årliga verksamhetsbidrag av statens kulturråd.

Den nuvarande organisationsformen har stora nackdelar. Centrumbildningarna befinner sig i ett beroendeförhållande till kulturarbetsförmedlingen vilket inte svarar mot deras roll och uppgifter. Förhållandet med två anslagsbeviljande myndigheter gör också att budgetarbetet blir onödigt komplicerat.

Flera utredningar, bl.a. AMS-kommittén i betänkandet SOU 1985:7 och konstnärsutredningen i betänkandet SOU 1990:39 Konstnärens villkor, har betonat vikten av att renodla organisatoriskt idéburen och idémässigt neutral verksamhet och föreslagit att de nuvarande samverkansformerna mellan centrumbildningarna och kulturarbetsförmedlingen bör upphöra.

Överläggningar mellan AMS, statens kulturråd och företrädare för centrumbildningarna har resulterat i en principiell överenskommelse om utformningen av ett fortsatt samarbete utifrån en renodling av kulturfrämjande och arbetsmarknadspolitiska insatser.

Ytterligare ett antal skrivelser har kommit in till regeringen från myndig-

heter, organisationer m.m. angående åtgärder för att stimulera sysselsättningen eller motverka arbetslösheten.

2 Föredragandens överväganden

2.1 En uthållig politik för tillväxt

Många av de ekonomiskpolitiska initiativ som vidtagits ger inga omedelbara effekter, som direkt kan avläsas i arbetslöshetssiffrorna. Samtidigt är dessa åtgärder nödvändiga för att länka in den svenska ekonomin i banor där den internationella konkurrensförmågan förbättras.

Det svenska välståndet baseras på vår förmåga att genom kompetens, initiativkraft och produktivitet varaktigt hävda oss på världsmarknaden. Går konkurrensdugligheten förlorad, undermineras välfärden.

Uthålligheten blir därmed utomordentligt viktig. Inte minst gäller det kampen mot inflation och för lägre räntor. Det är avgörande för investeringsviljan.

Den ekonomiska politiken kan inte endast utformas med hänsyn till de långsiktiga kraven utan måste också avvägas utifrån den internationella konjunkturen.

På grund av de stora obalanserna i den svenska ekonomin, och integrationen med omvärlden, är det inte möjligt att parera de negativa effekterna på sysselsättningen genom att i stabiliseringspolitiskt syfte stimulera offentlig konsumtion.

De åtgärder som krävs för att dämpa ökningen av arbetslösheten, måste ges en sådan inriktning att de mobiliserar resurser och stärker den svenska ekonomins struktur. Därigenom bidrar de till en uthållig tillväxt i både små, medelstora och stora företag.

Investeringar i infrastruktur – främst kommunikationer – och utbildning är exempel på detta. Infrastruktursatsningarna måste utformas så att de stimulerar näringslivets tillväxt i hela landet.

2.2 Initiativ för omvandling

Nödvändigheten av att skapa förutsättningar för utveckling och en omvandling av den svenska ekonomin berör i högsta grad också arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken. Flera initiativ har tagits för att öppna för konkurrens, stärka incitament och att avbyråkratisera.

Arbetsförmedlingsmonopolet

För att främja effektivitet och dynamik i förmedlingen av arbete kommer det statliga arbetsförmedlingsmonopolet att avskaffas. Det kan emellertid ske först vid halvårsskiftet 1993, då uppsägningen av ILO-konventionen (nr 96) om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer har trätt i kraft.

En utredning har tillsatts för att lämna förslag om formerna för avregleringen. Genom att öppna för konkurrens och mångfald inom arbetsförmedlingsområdet samt genom att ställa ökade krav på den offentliga förmed-

lingen, kommer det att ske en förnyelse och utveckling av verksamhet och metoder.

Arbetslöshetsförsäkringen

Det finns ett samband mellan lönekostnader, arbetslöshet och kostnaderna för arbetsmarknadspolitik. Vid växande arbetslöshet stiger kostnaderna för såväl aktiva som passiva åtgärder.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras dels med en arbetsgivaravgift, dels med egenavgifter. Av de arbetslösa i februari 1992 hade emellertid endast 63 % rätt till kassaersättning. 12 % uppbar kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Inte mindre än 25 % stod helt utan ersättning.

En lönebildning, som inte har täckning i produktivitetsutvecklingen, driver upp kostnadsläget. Det leder direkt till konkurrensnackdelar i relation till omvärlden och till minskad sysselsättning i utlandsberoende verksamhet. Detta sprids sedan till hela samhällsekonomin. Lönebildningen i Sverige har under flera decennier karakteriserats av detta.

För att bidra till att vidmakthålla och utveckla arbetslinjen i arbetsmarknadspolitiken har en särskild utredare (A 1992:24) fått i uppdrag att senast den 31 mars 1993 lämna förslag till utformning av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. När det gäller finansieringen skall prövas hur försäkringen kan utformas så att den ger stöd till en ansvarsfull lönebildning.

Utredaren skall ge underlag för såväl ett mer rättvist försäkringssystem vid arbetslöshet som en ordning där de samhällsekonomiska konsekvenserna av avtalsutfallet tydliggörs för de avtalsslutande parterna. Det är viktigt för att komma bort från förhållandet att parterna fördelar ett större "samhällsekonomiskt utrymme" än det som existerar.

Ungdomspraktikplatser

Förslag till en ny arbetsplatsförlagd arbetsmarknadsutbildning i form av ungdomspraktik lämnades nyligen till riksdagen (prop. 1991/92:124).

Avsikten med förslaget är att skapa ett enkelt och enhetligt system riktat främst till näringslivet men också till den offentliga förvaltningen. Det är särskilt angeläget att en stor andel av praktikplatser inrättas hos små och medelstora företag. Åtgärden skall ge ungdomar arbetslivserfarenhet och yrkespraktik och därigenom möjlighet att konkurrera på den reguljära arbetsmarknaden. Förslaget har utformats så att ungdomarna ges incitament och stöd att under praktiktiden aktivt söka arbete.

Ungdomspraktiken är ett utmärkt tillfälle för alla arbetsgivare att visa ungdomarna att de behövs inom industrin och inom näringslivet i övrigt; inom just deras bransch. Rätt använd kommer ungdomspraktiken att göra ungdomar intresserade av utbildning till 1990-talets bristyrken.

Den arbetsrättsliga lagstiftningen

Under senare år har det blivit alltmer tydligt att det finns brister i den arbetsrättsliga lagstiftningen. De centrala arbetsrättsliga lagarna har haft effekter

som inte stämmer överens med deras syfte. Så har t.ex. det starka anställningsskyddet ibland utgjort ett extra hinder när det gäller att komma in på arbetsmarknaden för personer som har svårt att få arbete. Vidare har medbestämmandelagen ofta lett till formaliserade samarbetsformer och en byråkratisk beslutsprocess på arbetsplatserna. Detta trots att många anställda fortfarande saknar möjlighet till information och inflytande.

Den kommitté för översyn av arbetsrätten som regeringen tillsatte i december 1991 har till uppgift att analysera hur lagstiftningen har fungerat och föreslå nya bestämmelser. De övergripande målen för kommitténs arbete är att åstadkomma

- enklare bestämmelser,
- ökade möjligheter till information och inflytande för den enskilde arbetstagaren, samt
- en förskjutning av informations- och förhandlingskontakterna till det lokala planet.

Kommittén skall särskilt beakta de mindre företagens intressen. De förslag som kommittén lägger skall underlätta en flexibel arbetsmarknad och en god ekonomisk utveckling.

2.3 Tillväxt och lönebildning

Det inflations- och spekulationsklimat som skapades av den stora devalveringen, hösten 1982, bidrog till att de strukturella problemen i ekonomin doldes under 1980-talet. Dessa är inte heller uteslutande kostnadsrelaterade. Konsekvensen har blivit att den svenska industrisektorn är för liten för de anspråk som ställs på produkt- och exportvolymer.

Enbart rationaliseringar skapar inte tillväxt. De ger likväl, via ökad produktivitet, utrymme för expansion. Parallellt med rationaliseringarna har emellertid också direkta kapacitetsneddragningar verkställts. Den industriella basen krymper.

Industriproduktionens andel av BNP är nu nere på 20 %. Det innebär en historiskt låg nivå – den lägsta under innevarande sekel.

För att näringslivet skall börja växa igen krävs att det som försvinner ersätts med något nytt och bättre. Det är angeläget, inte minst från regionala utgångspunkter och för målet om arbete och utveckling i hela landet.

Inflationen underminerar konkurrenskraften och gör löneökningar fiktiva. Sedan år 1970 har timförtjänsterna för industriarbetare ökat med 540 %. Reallöneökningen före skatt har inte nått ens 20 %. Marknadsandelarna utomlands har under samma period sjunkit med en tredjedel.

Halveringen av tillväxten under de senaste decennierna – jämfört med de föregående – och internationaliseringen av kapitalmarknaderna innebär dessutom helt nya villkor för stabiliseringspolitiken och för lönebildningen.

Lönebildningen måste under lång tid bidra till en stabil och konkurrenskraftig tillväxt i industrin, i en omvärld där konkurrensen inom världshandeln hela tiden skärps. Den måste dessutom lämna ett ordentligt utrymme för kapitalbildning på konsumtionens bekostnad.

Det innebär, att intresset bör riktas mot både lönenivån och lönestruktu-

ren. En hållbar lönebildning skall resultera i en produktiv lönestruktur, som bidrar till tillväxt och därmed skapar utrymme för reallöneökningar.

Anpassningssvårigheterna på arbetsmarknaden är i vissa industriländer så stora att inflationspåfrestningen börjar redan vid en arbetslöshet på 6–8 %. Den svenska arbetsmarknaden skiljer sig starkt från dessa ekonomier. Enligt OECD:s bedömningar är anpassningsförmågan i Sverige väsentligt bättre än hos många konkurrenter och handelspartner. Det är en betydelsefull komparativ fördel som måste bevaras, bl.a. genom en fortsatt aktiv arbetsmarknadspolitik.

Erfarenheterna från slutet av 1980-talet visar emellertid att, till skillnad från 1960-talet, den svenska arbetsmarknaden inte fungerar när, på de största delarbetsmarknaderna arbetskraftsbristen varit påtaglig vilket resulterat i arbetslöshetsnivåer nedåt 1,5 % och ibland t.o.m. väsentligt lägre. Resultatet blir ohanterliga regionala spänningar, överhettning, inflation, ett försämrat relativt kostnadsläge och arbetslöshet.

Det senaste årets löne- och inflationsutveckling, präglad av Rehnbergavtalet, innebär mycket goda förutsättningar för att definitivt bryta inflationslönespiralen.

För att ta till vara den unika möjligheten är det viktigt – när avtalen upphör – att parterna snabbt enas om klara spelregler för en långsiktigt hållbar tillväxtbefrämjande lönebildning.

Det är den avgörande insats som arbetsgivare och arbetstagare kan göra för att vidmakthålla arbetslinjen och främja den fulla sysselsättningen.

2.4 Inriktningen av arbetsmarknadspolitiken

Att inom ramen för den ekonomiska politiken och arbetsmarknadspolitiken hushålla med resurser innebär en kombination av besparingsåtgärder, offensiva satsningar och omfördelningar inom befintliga ramar. Den samlade effekten skall bidra till den nödvändiga strukturella omställningen och en vändning i den ekonomiska utvecklingen.

Påfrestningarna på arbetsmarknadspolitiken är redan nu mycket stora. Prognoserna visar att kraven under nästa budgetår inte kommer att bli mindre.

På kort sikt kan de nuvarande arbetslöshetsproblemen endast mötas med aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder kombinerat med utbildningsinsatser och tidigareläggning av investeringar. För att motverka ökningen av arbetslösheten och framför allt långtidsarbetslösheten kommer åtgärder att föreslås inom flera områden. Jag har i dessa frågor samrått med cheferna för social-, kommunikations-, finans-, utbildnings-, kultur- och civildepartementen samt med statsrådet Ask. Ytterligare åtgärder t.ex. i form av svenskundervisning för invandrare övervägs.

Förslagen motiveras bl.a. av växande problem för vissa grupper, som vid tidigare konjunkturnedgångar berörts i mindre omfattning.

Strukturella förändringar kan väntas i den offentliga sektorn de närmaste åren. AMS prognostiserar att ökningstakten i kvinnornas arbetslöshet kommer att tillta under år 1992, och att genomslaget på arbetsmarknaden av förändringarna hos kommunerna kommer att ske under åren 1993 och 1994.

Det är väsentligt att arbetet mot målet om en jämställd arbetsmarknad inte avbryts. De medel som finns avsatta för att komma till rätta med problemen med den segregerade arbetsmarknaden skall användas även under en ansträngd arbetsmarknadssituation. Detta är inte minst viktigt för att skapa beredskap för kommande förändringar på de delar av arbetsmarknaden där framför allt kvinnor är sysselsatta.

Parallellt med den ekonomiska utvecklingen i den offentliga sektorn, måste också observeras de strukturella förändringar, som sedan en längre tid har lett till arbetslöshet på heltid eller deltid, framför allt för "mellantjänstemän". Bl.a. har införandet av ny teknik inneburit mindre av traditionellt skrivarbete. Förhållandet att även tjänstemän med högre utbildning har drabbats av arbetslöshet i relativt stor utsträckning ställer nya krav på arbetsmarknadspolitiken.

Förslagen innebär en bred satsning på aktiva åtgärder över hela landet. Samtidigt innebär de en fokusering på de långsiktiga huvudproblemen i ekonomin. Genom att öka kompetensen och utveckla infrastrukturen ges ett verksamt bidrag till att höja effektivitet och produktivitet och därmed läggs grunden för fler fasta arbeten när konjunkturen på nytt vänder.

Läget på arbetsmarknaden under budgetåret 1992/93 kommer att följas med största uppmärksamhet och om läget så påkallar, återkommer jag till regeringen med förslag till ytterligare åtgärder.

Riktlinjerna

Inriktningen av arbetsmarknadspolitiken ligger fast:

- arbetslinjen skall hävdas,
- utsatta grupper som ungdomar, arbetshandikappade samt flyktingar och invandrare skall prioriteras,
- långtidsarbetslöshet skall motverkas, och
- jämställdheten på arbetsmarknaden skall öka.

Hävdandet av arbetslinjen skall genomsyra hela det arbetsmarknadspolitiska fältet och åtgärdssystemet. Arbetslinjen utgör därmed den viktigaste aspekten av den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Arbetslinjen är särskilt viktig i kampen mot långtidsarbetslösheten. Utbredd långtidsarbetslöshet innebär risk för att många människor slås ut från arbetsmarknaden.

Detta kan inte accepteras av två skäl. Det första och viktigaste är att det är socialt orättfärdigt i ett välfärdssamhälle. Det andra skälet är att en hög och permanent arbetslöshet försämrar ekonomins funktionssätt.

Att inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken prioritera arbetslinjen före passiviserande kontantstöd, innebär samtidigt att krav ställs på den enskilde individen. I många västeuropeiska länder har stora grupper, inte minst unga människor, fastnat i långtidsarbetslöshet. Det måste ses i samband med dels en ofta mycket begränsad omfattning av de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, dels i vissa länder de kravlösa, och tidsmässigt nästan obegränsade, kontantersättningar som tillämpas.

Detta är främmande för den svenska arbetsmarknadspolitiken. De arbetslösa skall i största möjliga utsträckning aktiveras!

Det ställer krav på att det i de arbetsmarknadspolitiska, såväl som i de social- och utbildningspolitiska systemen, finns tydliga, entydiga och lättförståeliga incitament, som medverkar till att den enskilde arbetssökanden, via eget agerande och val, själv anstränger sig för och bidrar till att finna bestående lösningar. På samma sätt måste bestämmelser och myndigheternas riktlinjer och signaler vara klara och ensartade. Ett interdepartementalt arbete har inletts för att få genomslag för denna inriktning inom berörda politikområden.

Arbetsmarknadspolitikens möjligheter kommer att utnyttjas maximalt. Med de stora påfrestningar som kan emotses på arbetsmarknaden under de närmaste åren, kommer relationen mellan utgifter för aktiva och passiva åtgärder ändå att försämras. Det beror delvis på att exempelvis åtgärderna inom det reguljära skolsystemet, inkl. högskolan, och infrastruktursatsningarna inte bokförs som arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Jag övergår nu till en redogörelse av mina förslag. De förslag som kommit in och som jag inte tar upp i det följande, är jag inte beredd att tillstyrka.

2.5 Förslagen

2.5.1 Investeringsarbeten

Regeringen har vid ett flertal tillfällen under senare tid tidigarelagt stora investeringar inom infrastrukturområdet. Syftet har varit att återskapa infrastruktur samt generera sysselsättning för att motverka den höga arbetslösheten. Chefen för kommunikationsdepartementet har tidigare i dag föreslagit att ytterligare investeringar genomförs under nästa budgetår. Dessa resurser skall användas till i första hand underhållsarbeten och mindre vägobjekt och i viss mån till järnvägar i regioner med hög arbetslöshet.

Enligt min mening är denna typ av anläggningsarbeten stabiliseringspolitiskt ändamålsenliga eftersom de dels är sysselsättningsintensiva, dels kan sättas i gång med relativt kort varsel. Investeringarna har även långsiktig betydelse för näringslivet och den regionala utvecklingen.

Chefen för finansdepartementet har tidigare i dag lämnat förslag om statliga byggnadsinvesteringar, bl.a. inom högskoleområdet, kulturområdet, justitiedepartementets område samt för handikappsanpassning av statliga lokaler. Vid valet av lämpliga investeringsobjekt kommer de regionalpolitiskt prioriterade orternas behov av statliga bygginvesteringar att uppmärksammas särskilt. Chefen för kulturdepartementet kommer senare i dag att föreslå vissa investeringar m.m. inom kulturområdet.

Jag har av chefen för socialdepartementet vidare erfarit att de närmare föreskrifterna angående stimulansbidrag för byggande av gruppbostäder för åldersdementa, utvecklingsstörda, fysiskt handikappade och psykiskt sjuka kommer att ändras så att bidrag skall kunna utbetalas i omedelbar anslutning till att en gruppboendeenhet färdigställts. En motsvarande förändring kommer att ske i fråga om statsbidraget för viss ombyggnad av sjukhem. Syftet med dessa förändringar är att påskynda utbyggnaden och ombyggnaden av gruppbostäder respektive sjukhem.

Senare i dag kommer chefen för civildepartementet att presentera förslag

om anslag för renovering och underhåll av samlingslokaler och ytterligare medel för lokalbidrag till trossamfund. Medelstillskottet för samlingslokaler, bör avgränsas till framför allt samlingslokaler med en övre total byggkostnad om högst 3 miljoner kronor.

Jag anser dock att investeringarna över ordinarie anslag behöver kompletteras genom att AMS tillförs medel för beredskapsarbeten. Denna förstärkning bör i första hand användas till upprustning av skolans fysiska arbetsmiljö, s.k. skogliga beredskapsarbeten samt beredskapsarbeten inom naturvårdsområdet. AMS bör tillföras 450 miljoner kronor i detta syfte. Medlen bör ej få användas till bostadsinvesteringar. Vidare bör AMS tillföras 50 miljoner kronor för om-, till- och nybyggnad av små samlingslokaler, med samma beloppsbegränsning som i det nämnda förslaget från civilministern. AMS bör härvid prioritera samlingslokaler i vilka olika typer av kombinationsverksamheter bedrivs, i sysselsättningssvaga områden, främst glesbygd.

Från olika håll har framhållits svårigheten att finna lämpliga platser för beredskapsarbete för bl.a. arbetslösa som har fått arbetslöshetsersättning under så lång tid att ersättningsperioden riskerar att gå till ända. De nya insatser som nu föreslås har en tonvikt på infrastrukturinvesteringar. Det är emellertid angeläget att arbetsmarknadsverket i sin fördelning av arbetsmarknadspolitiska insatser gör stora ansträngningar för att ta fram platser åt sådana kategorier av arbetslösa, inte minst kvinnor, som inte primärt berörs av de nu nämnda åtgärderna. Av den anledningen vill jag understryka vikten av att arbetsmarknadsverket försöker ta fram fler platser hos alla kategorier av arbetsgivare.

AMS har föreslagit att ramen för otraditionella insatser bör höjas till 3 % av medlen under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I årets budgetproposition har jag förordat att högst 100 miljoner kronor bör få användas för insatser av otraditionellt slag. Mot bakgrund av försämringen på arbetsmarknaden och de krav detta ställer på utvecklingen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, bör ramen för otraditionella insatser höjas till 200 miljoner kronor av medlen under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

2.5.2 Starta eget verksamhet

I 1992 års budgetproposition har regeringen föreslagit en fortsatt satsning på starta-eget-bidraget. För att ytterligare stimulera personer i ett utsatt läge på arbetsmarknaden att se eget företagande som en möjlighet vill jag föreslå vissa regeländringar.

Starta-eget-bidraget får nu lämnas endast till personer som är arbetslösa. Under budgetåret 1992/93 bör enligt min mening bidrag få lämnas även till dem som riskerar arbetslöshet. På det sättet kan personer som varslats om uppsägning förbereda sitt nyföretagande under uppsägningstiden. Meningen är inte att bidraget skall börja lämnas under uppsägningstiden utan att sökanden skall få ett beslut om att bidrag får lämnas när uppsägningstiden gått till ända. Under förberedelsetiden skall sökanden t.ex. kunna inregistrera firmanamnet och vidta övriga åtgärder som inte inkräktar på de skyldigheter som arbetstagaren har gentemot sin arbetsgivare. Inom det regionalpolitiska stödområdet föreslår jag att även den som inte är eller riskerar att bli arbets-

lös kan beviljas starta-eget-bidrag. Normalt kan den vakans som då uppstår erbjudas en arbetslös.

Inom den offentliga sektorn kan vi under de kommande budgetåren förutse neddragningar inom vissa områden med uppsägningar som följd. Det kan särskilt drabba kvinnorna. Ökad uppmärksamhet måste ägnas åt detta. I detta sammanhang måste också kvinnornas vilja att starta egen verksamhet understödjas. AMS bör därför verka för att starta-eget-bidraget används som ett medel för att bredda kvinnornas möjligheter på arbetsmarknaden. I informationen till nyföretagare skall även kooperativa företagsformer uppmärksammas.

I detta sammanhang vill jag erinra om de möjligheter som finns till regionalpolitiskt stöd för investeringar vid start av företag inom stödområde samt om det förslag till nyföretagarlån som har utarbetas inom näringsdepartementet (Ds 1992:20) och som är föremål för remissbehandling.

Bidragsperiodens längd bör, i likhet med nu, vara sex månader. Bidragsperioden bör emellertid kunna förlängas med högst sex månader om det finns särskilda skäl.

För närvarande lämnas bidrag med ett belopp som motsvarar den ersättning som bidragstagaren skulle ha varit berättigad till i form av dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd vid arbetslöshet. Bidraget är avsett att vara ett tillskott till nyföretagarens försörjning under inledningsskedet av verksamheten som egen företagare. Jag föreslår att även personer som inte har rätt till någon av dessa typer av ersättningar skall ha möjlighet att beviljas starta-eget-bidrag.

Jag föreslår att bidraget fr.o.m. den 1 juli 1992 skall vara detsamma som skulle ha beviljats en nyföretagare om denne deltagit i arbetsmarknadsutbildning. Det innebär att den lägsta bidragsnivån blir 338 kronor per dag. Försäkringskassan bör, i likhet med vad som gäller för utbildningsbidrag, svara för utbetalningen.

Regeländringarna bör inte föranleda något medelstillskott. De nya reglerna kan dock innebära en ökad efterfrågan på starta-eget-bidrag. En sådan ökning får dock finansieras inom ramen för föreslagna medel under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Jag kommer att noga följa effekterna av dessa förslag.

2.6 Utbildning och arbetslivserfarenhet för ungdomar

2.6.1 Ökade utbildningsmöjligheter

Ungdomarna kommer inom några år på nytt att vara en eftertraktad resurs på arbetsmarknaden. Det finns i dag, trots en svag efterfrågan på arbetskraft, efterfrågan på vissa högskoleutbildade yrkesgrupper. I väntan på att lågkonjunkturen skall släppa sitt grepp behöver emellertid många ungdomar få möjligheter att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Olika vägar behöver öppnas för att ge ungdomarna en chans till kompletterande utbildning och arbetslivserfarenhet för att de skall stå bättre rustade när konjunkturen

vänder. Till den grupp som behöver få möjligheter till kompletterande utbildning hör bl.a. de ungdomar som till våren avslutar tvååriga gymnasieutbildningar.

För att tillgodose dessa behov har statsrådet Ask tidigare i dag beräknat medel för statsbidrag till kommunerna för genomförandet av ett tredje gymnasieår för i första hand 8 000 ungdomar som genomgått tvååriga gymnasielinjer samt föreslagit ett bemyndigande att få överskrida det aktuella anslaget om kommunerna kan inrätta flera platser. Chefen för utbildningsdepartementet har tidigare i dag föreslagit att 1 250 platser inrättas, inom högskolan, för ett s.k. basår för bl.a. naturvetenskapliga och tekniska utbildningar samt vissa lärarutbildningar. Vid genomförandet av utbildningar kan samverkan komma att ske mellan komvux och högskolan. Dessutom har utbildningsministern föreslagit 520 nya högskoleplatser för språkutbildning.

Dessa ökade utbildningsmöjligheter vid gymnasieskolan och högskolan utgör ett viktigt komplement till de arbetsmarknadspolitiska ungdomsåtgärderna och öppnar nya betydelsefulla utbildningsvägar för ett stort antal ungdomar. Av arbetsmarknadsskäl är det därför mycket viktigt att kommunerna gör sitt yttersta för att erbjuda så många ungdomar som möjligt ett tredje gymnasieår. Antalet platser kan alltså utökas till full behovstäckning. Därigenom skulle behovet av ungdomspraktikplatser kunna begränsas.

2.6.2 Ungdomspraktik för ungdomar under 25 år

Regeringen har i proposition 1991/92:124 om arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar under 25 år föreslagit ett nytt åtgärdsprogram för att motverka den snabbt ökande arbetslösheten och då främst långtidsarbetslösheten bland ungdomarna.

Förslaget innebär att arbetssökande ungdomar som deltagit i jobbsökaraktiviteter under viss tid och som inte fått arbete på den reguljära arbetsmarknaden och för vilka någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inte kunnat erbjudas skall anvisas arbetsplatsförlagd arbetsmarknadsutbildning – benämnd ungdomspraktik – på hela arbetsmarknaden. Syftet är att ungdomarna skall få viktig yrkespraktik och arbetslivserfarenhet som ökar deras möjligheter att konkurrera om arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Det föreslagna systemet med ungdomspraktik avses bedrivas som en försöksverksamhet under tiden den 1 juli 1992–den 30 juni 1993.

Enligt förordningen (1987:409) om bidrag till arbetshjälpmedel m.m. kan bidrag till arbetshjälpmedel lämnas bl.a. när en handikappad anställs eller för PRAO för handikappade ungdomar och för handikappade som är inskrivna vid arbetsmarknadsinstitut (Ami). För svårt handikappade ungdomar kan även lämnas bidrag till arbetsbiträde. De gällande reglerna innebär sålunda att t.ex. en ungdom som anställts på en särskild inskolningsplats kan komma i fråga för förmånerna. Den som genomgår arbetsmarknadsutbildning i form av den föreslagna ungdomspraktiken – och som kommer att vistas på en arbetsplats – omfattas därmed inte av regelsystemet.

Enligt min mening bör handikappade ungdomar i ungdomspraktik inte behandlas på annat sätt än de ungdomar som fullgör praktisk arbetslivsorientering. De handikappade ungdomarna bör således kunna omfattas av bidrag

till arbetshjälpmedel och arbetsbiträde, om de behöver sådant stöd för att klara sin praktik.

Beräkningarna i prop. 1991/92:124 av omfattningen av ungdomspraktiken i det nya åtgärdssystemet, 39 000 årsplatser, gjordes med utgångspunkt i de antaganden om arbetslöshetens utveckling som gjorts i årets budgetproposition. Det betonades dock att det kunde finnas anledning att återkomma till omfattningen i samband med årets kompletteringsproposition, då en ny bedömning av utvecklingen på arbetsmarknaden skulle göras. Utöver de tidigare föreslagna utökningarna av utbildningsmöjligheterna för ungdomar vid såväl gymnasieskolan som högskolan, bedömer jag att det kommer att finnas ett stort behov av ytterligare åtgärder för ungdomar och då främst i form av ungdomspraktikplatser. Hur stort detta ytterligare behov kommer att vara är bl.a. beroende av antalet ungdomar som kommer att genomgå ett tredje gymnasieår. Jag är därför inte nu beredd att precisera antalet platser. Jag avser i stället att i höst, när den nya åtgärden har verkat viss tid, återkomma till regeringen med eventuellt förslag om ytterligare medelstillskott till praktikplatser. Som chefen för finansdepartementet tidigare i dag har anfört, bör finansfullmakten kunna användas i detta syfte.

2.6.3 Bidrag till lönekostnader vid utbildning i företag

Vid utbildning av anställda inom tillverkningsindustrin får, som en försöksverksamhet under innevarande budgetår, bidrag lämnas även för lönekostnader med högst 50 kronor per timme. I årets budgetproposition (1991/92:100 bil. 11) anförde jag att det inte fanns skäl att förlänga denna försöksverksamhet. Utvecklingen talar emellertid för att bidraget bör finnas kvar i syfte att motverka uppsägningar. Jag föreslår därför att denna verksamhet bör få bedrivas även under nästa budgetår inom ramen för de medel som redan beräknats för bidrag till utbildning i företag. Bidraget bör i första hand komma små och medelstora företag till del samt företrädesvis medges vid utbildning som bedrivs som ett alternativ till verkställande av lagda varsel om permittering eller uppsägning.

Jag är däremot inte beredd att låta försöksverksamheten omfatta även andra branschområden än tillverkningsindustrin, vilket föreslagits av AMS och genom framställningar från såväl Byggentreprenörerna och Svenska Byggnadsarbetareförbundet som Sveriges Hotell- och Restaurangförbund.

Jag är heller inte beredd att tillstyrka AMS förslag om en generell höjning av bidraget till utbildningskostnader.

2.7 Arbetsmarknads-, lönegaranti- och arbetslivsfonderna

2.7.1 Finansieringen av arbetslöshetsersättning m.m.

I årets budgetproposition beräknade jag att kostnaderna för statsbidragen till arbetslöshetsförsäkringen under nästa budgetår skulle uppgå till 17 075 miljoner kronor efter avdrag för finansieringsavgifter.

Dessa kostnader bestäms huvudsakligen av nivån på arbetslösheten bland arbetslöshetskassornas medlemmar och storleken på den genomsnittligt utbetalade dagpenningen. Med utgångspunkt i de prognoser som nu föreligger

angående arbetslöshetens utveckling och med hänsyn tagen till de olika förslag som läggs fram i denna proposition bedömer jag att arbetslösheten bland medlemmarna i kassorna kommer att motsvara 14,1 dagar per medlem under nästa budgetår. Med denna arbetslöshet och en genomsnittligt utbetalad dagpenning om 475 kronor samt ca 3,6 miljoner medlemmar beräknar jag kostnaderna för statsbidragen under budgetåret 1992/93 till 24 200 miljoner kronor efter avdrag för finansieringsavgifter.

Statsbidragen till arbetslöshetsförsäkringen finansieras inte med anslagsmedel, utan med dels en socialavgift, benämnd arbetsmarknadsavgift, dels en avgift från arbetslöshetskassorna, benämnd finansieringsavgift. Dessa avgifter samlas på ett konto hos riksgäldskontoret, vanligtvis kallat arbetsmarknadsfonden, varifrån utbetalningarna av statsbidrag görs. Som jag nyss nämnt beräknar jag kostnaderna för statsbidrag till arbetslöshetsförsäkringen till 24 200 miljoner kronor. Härtill kommer kostnaderna för kontant arbetsmarknadsstöd, vissa utbildningsbidrag och permitteringslöneersättning, sammanlagt 4 700 miljoner kronor. Mot detta skall ställas de beräknade inkomsterna under nästa budgetår på ca 13 400 miljoner kronor och en beräknad ingående balans (överskott) på ca 6 000 miljoner kronor. Arbetsmarknadsfonden kommer med den beräkningen att uppvisa ett underskott på närmare 10 000 miljoner kronor vid utgången av nästa budgetår. För att finansiera detta underskott måste fonden förstärkas.

Riksförsäkringsverket disponerar för närvarande en rörlig kredit i riksgäldskontoret om 1 000 miljoner kronor för de ändamål som skall finansieras ur arbetsmarknadsfonden. Förstärkningen av arbetsmarknadsfonden bör ske genom att den rörliga krediten utökas till 10 miljarder kronor för nästa budgetår.

2.7.2 Finansieringen av den statliga lönegarantin

Den arbetstagare som blir utan lön på grund av att arbetsgivaren har försatts i konkurs kan i vissa fall få ersättning från lönegarantifonden enligt lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs.

På grund av det stora antalet konkurser under det senaste året har utbetalningarna från lönegarantifonden stigit kraftigt. Kostnadsökningen har varit så kraftig att det är nödvändigt att tillfälligt förstärka lönegarantifonden. För nästa budgetår beräknar jag att kostnaderna för lönegarantin kommer att uppgå till ca 3 600 miljoner kronor och inkomsterna till ca 1 200 miljoner kronor. Vid ingången av nästa budgetår beräknar jag att lönegarantifonden kommer att ha en ingående balans (överskott) som uppgår till ca 600 miljoner kronor. Utgifterna i fonden kommer således att överstiga tillgångarna med ca 1 800 miljoner kronor.

Kammarkollegiet disponerar för närvarande en rörlig kredit i riksgäldskontoret om 200 miljoner kronor för lönegarantikostnader. Förstärkningen av lönegarantifonden bör ske genom att den rörliga krediten höjs till 2 000 miljoner kronor under nästa budgetår. Jag har vid beräkningen av hur mycket den rörliga krediten bör höjas, tagit hänsyn till regeringens tidigare framlagda förslag (prop. 1991/92:139) att fr.o.m. den 1 juli 1992 begränsa den ersättning som kan utgå i lönegaranti till högst 100 000 kronor.

2.7.3 Medel från arbetslivsfonden för finansiering av vissa sysselsättningsskapande åtgärder

Mitt förslag: Genom en särskild lag om avvikelse från lagen (1989:484) om arbetsmiljöavgift skall det göras möjligt att disponera 2 miljarder kronor ur arbetslivsfonden för finansiering av vissa sysselsättningsskapande åtgärder.

Enligt lagen (1989:484) om arbetsmiljöavgift betalade arbetsgivare, för ersättningar som betalades ut under perioden september 1989–december 1990, en arbetsmiljöavgift som fördes till arbetslivsfonden (prop. 1989/90:62, SfU12, rskr. 327). Arbetslivsfonden tillkom i syfte att verka konjunkturpolitiskt stabiliserande, dvs. minska den ekonomiska aktiviteten i en högkonjunktur och öka den i en lågkonjunktur. Fondens uppgift är att reducera den arbetsrelaterade ohälsan genom bl.a. en förbättrad arbetsmiljö och rehabilitering. Genom nämnda arbetsmiljöavgift erhöll fonden ca 11,4 miljarder kronor. Till detta kommer avkastningen på kapitalet. Tills i dag har fonden beslutat om bidrag om drygt 4 miljarder kronor till över 5 000 projekt.

Investeringar är av strategisk betydelse för konjunktursvängningarna. På sedvanligt sätt karaktäriseras dagens djupa lågkonjunktur av en stigande arbetslöshet och av en starkt fallande investeringsvolym. Detta förstärks kraftigt av krisen på fastighets- och kreditmarknaden. Innebörden är att det i dagens läge finns ett betydande realekonomiskt utrymme för investeringar som långsiktigt kan höja produktiviteten, vilket är grunden för att skapa en uthållig sysselsättning i en skärpt internationell konkurrens. För att bekämpa arbetslösheten och på sikt skapa bättre förutsättningar för produktivitetsförbättringar, bör ytterligare medel anslås för sysselsättningsskapande åtgärder. För att delvis finansiera dessa åtgärder, föreslår jag att 2 miljarder kronor från arbetslivsfonden används härför.

För att möjliggöra detta och därigenom avlasta statsbudgeten motsvarande kostnad föreslår jag en särskild tidbegränsad lag om avvikelse från 2 § lagen om arbetsmiljöavgift. Det bör ankomma på regeringen att med stöd av lagen besluta om överföring av medlen från arbetslivsfonden till statsbudgetens inkomsttitel (2811) Övriga inkomster av statens verksamhet under budgetåret 1992/93. De projekt som i dag kommer i gång gör det i ett väsentligt lägre kostnadsläge än vad som varit fallet under tidigare år genom att investeringsupphandlingar i dag sker till klart lägre priser. Den ursprungliga målsättningen med arbetslivsfonden kan därför upprätthållas.

Regeringen har tidigare i olika sammanhang betonat vikten av ett aktivt små- och nyföretagande för att säkerställa utveckling och tillväxt. Erfarenheterna från hittillsvarande verksamhet i arbetslivsfonden visar att det finns ett stort intresse hos småföretagen att vilja utnyttja fondens resurser, men att deras ekonomiska möjligheter varit begränsade. Det finns därför starka skäl som talar för att göra ytterligare särskilda insatser riktade till denna grupp. För att i större utsträckning initiera småföretag framför allt inom tillverk-

ningsindustrin, som inte har över 50 anställda, att söka och starta arbetsmiljöprojekt avser jag att senare denna dag föreslå regeringen att uppdra åt den centrala arbetslivsfonden att särskilt beakta detta förhållande och ta hänsyn till detta i sin bidragsgivning. I uppdraget ingår också att arbetslivsfonden i sin bidragsgivning skall verka för att arbetsmiljöförbättringar och även rehabiliterande insatser som också ger ökad produktivitet kommer till stånd i ökad utsträckning. Detta uppdrag innebär i övrigt ingen principiell förändring av inriktningen av den nuvarande bidragsgivningen.

Med dessa åtgärder bedömer jag att ytterligare 2,5 miljarder kronor, utöver tidigare planerad bidragsgivning, skall kunna beslutas av arbetslivsfonden fram t.o.m. december 1993, vilket innebär en total beslutsram om 5–6 miljarder kronor och en total investeringsvolym om 10–14 miljarder kronor.

Inom arbetsmarknadsdepartementet har upprättats ett förslag till lag om tillfällig avvikelse från lagen (1989:484) om arbetsmiljöavgift. Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga I:8.1*. Jag har i denna fråga samrått med chefen för finansdepartementet.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. anta förslaget till lag om tillfällig avvikelse från lagen (1989:484) om arbetsmiljöavgift,
2. medge att en rörlig kredit får disponeras i riksgäldskontoret om högst 10 000 000 000 kronor under budgetåret 1992/93 för statsbidrag till arbetslöshetsförsäkringen och permitteringslöneersättningen samt för kontant arbetsmarknadsstöd och vissa utbildningsbidrag,
3. medge att en rörlig kredit får disponeras i riksgäldskontoret om högst 2 000 000 000 kronor under budgetåret 1992/93 för utbetalningar enligt lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs.

3 Anslagsfrågor m.m.

Tionde huvudtiteln

B. Arbetsmarknad m.m.

B 1. Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader

AMS har i skrivelse den 17 december 1991 redovisat försöksverksamheten med avgiftsbelagd programförmedling inom kulturarbetsförmedlingen och föreslagit att verksamheten upphör vid försöksverksamhetens slut den 1 juli 1992.

Jag tillstyrker förslaget. Avgifterna har inte täckt kostnaderna och det är svårt att bedriva en verksamhet som finansieras både genom anslag och avgifter, där den avgiftsbelagda delen inte klart kan definieras.

AMS har vidare i skrivelse den 27 januari 1992 hemställt att arbetsmarknadsverkets kostnader för förmedlingsverksamhet vid centrumbildningarna från och med den 1 juli 1992 förs över från anslaget Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader till elfte huvudtitelns anslag Bidrag till utvecklingsverksamheter inom kulturområdet m.m.

Jag delar AMS uppfattning att det är önskvärt att särskilja de arbetsmarknadspolitiska och de kulturpolitiska målen. Jag förutsätter att samarbetet mellan arbetsmarknadsverket och centrumbildningarna kommer att organiseras på ett sådant sätt att kulturskaparnas ställning på arbetsmarknaden kan stärkas och att den kompetens som finns hos arbetsmarknadsverkets personal vid centrumbildningarna tas till vara. Jag föreslår därför att anslaget Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader minskas med 2 773 000 kronor. Chefen för kulturdepartementet kommer senare i dag att föreslå motsvarande ökning av anslaget Bidrag till utvecklingsverksamhet inom kulturområdet m.m.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna att den avgiftsbelagda programförmedlingen upphör,
2. under tionde huvudtitelns ramanslag *Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader* för budgetåret 1992/93 anvisa ett belopp som är 2 773 000 kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1991/92:100 bil. 11.

B 2. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

I 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 11) angavs att riksrevisionsverket (RRV) hade fått i uppdrag att se över de åtgärder som innebär statsbidrag till arbetsgivare, med syfte att ge förslag till förbättringar och förenklingar. RRV har vad gäller statsbidragens utformning och resultatuppföljning den 15 mars 1992 till regeringen redovisat sina överväganden. I sitt arbete har RRV utgått från AMS förslag till ett samordnat arbetsgivarbidrag. Både AMS och RRV:s förslag utgår från att de nuvarande statsbidragen förs samman till ett allmänt resp. ett särskilt anställningsstöd.

RRV anser att ett samordnat arbetsgivarbidrag innebär en betydande förenkling och renodling i förhållande till dagens lönesubventioner. Ett färre antal åtgärder medför enligt RRV ökade förutsättningar för bättre resursutnyttjande på arbetsförmedlingen och förenklar bidragsadministrationen högst väsentligt.

Enligt min mening ligger arbetet med att förenkla och förbättra det arbetsmarknadspolitiska åtgärdssystemet i linje med statsmakternas ambitioner vad gäller styrningen av statlig verksamhet.

Det är därför angeläget att arbetet med att förenkla och förbättra åtgärdssystemet drivs vidare. RRV:s redovisning är enligt min bedömning en bra utgångspunkt i detta arbete. Jag avser att, när frågan är färdigberedd, återkomma till regeringen med förslag till riksdagen om hur ett nytt åtgärdssystem bör utformas.

Mitt förslag om en förstärkning av medlen för beredskapsarbeten (avsnitt 2.5.1) innebär att anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör tillföras 500 miljoner kronor.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de ändringar i fråga om bidrag till arbetslösa för att starta egen verksamhet som jag har förordat (avsnitt 2.5.2),
2. godkänna vad jag anfört om bidrag till lönekostnader vid utbildning i företag (avsnitt 2.6.3),
3. ta del av vad jag har anfört om bidrag till arbetshjälpmedel och arbetsbiträde åt handikappade ungdomar i ungdomspraktik (avsnitt 2.6.2),
4. under tionde huvudtitelns reservationsanslag *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder* för budgetåret 1992/93 anvisa 500 000 000 kronor utöver vad som föreslagits i prop. 1991/92:100 bil. 11 (avsnitt 2.5.1).

C. Arbetslivsfrågor

C 6. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade

För nästa budgetår har regeringen under rubricerade anslag föreslagit 6 208,3 miljoner kronor (prop. 1991/92:100 bil. 11). Därav har till anställning med lönebidrag och skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare beräknats 6 091,7 miljoner kronor.

AMS har föreslagit att medlen till flexibla lönebidrag skall utökas med 200 miljoner kronor i syfte att främja sysselsättningen för arbetshandikappade.

Jag har i det föregående angett riktlinjer för arbetsmarknadspolitikens inriktning det nästkommande budgetåret. Bl.a. skall utsatta grupper som ungdomar, arbetshandikappade samt flyktingar och invandrare prioriteras i arbetsmarknadsverkets arbete.

För att öka möjligheterna att arbetsförmedlingens och arbetsmarknadsinstitutens insatser för arbetshandikappade leder till arbetsplaceringar, tillstyrker jag AMS förslag om ett medelstillskott på 200 miljoner kronor till lönebidrag.

Det finns en betydande risk för att den genomsnittliga kostnaden för lönebidragen ökar i det rådande svåra arbetsmarknadsläget. En sådan utveckling skulle innebära att ytterligare medel till lönebidrag inte ger ett reellt tillskott av arbetsplaceringar utan enbart höjda bidragsnivåer.

Jag vill därför understryka vikten av att en sådan utveckling undviks. Detta ställer stora krav på arbetsförmedlarnas och Ami-personalens förhandlingsförmåga. Men jag bedömer att personalen kan motsvara också dessa högt ställda krav.

Jag avser att noga följa utvecklingen såväl vad gäller kostnadsutvecklingen som antalet placeringar i anställning med lönebidrag.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under tionde huvudtitelns reservationsanslag *Särskilda åtgärder för arbetshandikappade* för budgetåret 1992/93 anvisa 200 000 000 kronor utöver vad som föreslagits i prop. 1991/92:100 bil. 11.

Förslag till
Lag om tillfällig avvikelse från lagen (1989:484) om arbetsmiljöavgift

Härigenom föreskrivs följande.

Med avvikelse från 2 § lagen (1989:484) om arbetsmiljöavgift bemyndigas regeringen att för budgetåret 1992/93 disponera 2 miljarder kronor från arbetslivsfonden till sysselsättningsskapande åtgärder.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992 och gäller till utgången av juni 1993.

gotab Stockholm 1992

Kulturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992

Föredragande: statsrådet Friggebo

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.

Elfte huvudtiteln

B. Kulturverksamhet m.m.

B 2. Bidrag till utvecklingsverksamhet inom kulturområdet m.m.

Sysselsättningsskapande investeringar

Den arbetsmarknadspolitiska situationen motiverar förslag om syssesättningsskapande investeringar under flera av statsbudgetens huvudtitlar. De insatser som föreslås finansierade över kulturbudgeten behandlas under förevarande anslag med avseende på medel till regeringens disposition.

Centrumbildningar

Anslaget i övrigt disponeras av statens kulturråd. Medel anvisas bl.a. för centrumbildningarna på kulturområdet. Dessa bildades för drygt 20 år sedan av frilansarbetande yrkesverksamma kulturskapare. Organisationernas mål var att främja de olika konstområdenas och berörda kulturskapares situation i samhället. Några av centrumbildningarna fick tidigt stöd av arbetsmarknadsverket genom att särskilda arbetsförmedlingstjänster inrättades med placering på centrumbildningarna. Idag finns sådana tjänster vid sex av de tio centrumbildningarna.

Flera utredningar, bl.a. AMS-kommittén i betänkandet (SOU 1985:7), arbetsmarknadsverkets ansvarsområde, konstnärsutredningen i betänkandet (SOU 1990:39) Konstnärens villkor och statens kulturråd i rapporten (1990:5) Centrumbildningarna på kulturområdet, har betonat vikten av att renodla organisatoriskt idéburen och idémässigt neutral verksamhet och föreslagit att de nuvarande samverkansformerna mellan vissa av centrumbildningarna och arbetsförmedlingen bör upphöra.

AMS har därför i en skrivelse den 27 januari 1992 föreslagit att arbetsmarknadsverkets kostnader för förmedlingsverksamhet vid centrumbildningarna fr.o.m. den 1 juli 1992 inte längre skall betalas från anslaget för arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader utan från det anslag under kulturdepartementets huvudtitel från vilket andra kostnader för centrumbildningar betalas.

Överläggningar mellan AMS, statens kulturråd och företrädare för centrumbildningarna har resulterat i en principiell överenskommelse om utformningen av ett fortsatt samarbete utifrån en renodling av kulturfrämjande och arbetsmarknadspolitiska insatser.

Föredragandens överväganden

Sysselsättningsskapande investeringar

Cheferna för kommunikations-, finans- och arbetsmarknadsdepartementen har tidigare i dag redovisat regeringens förslag om investeringar inom olika områden. Chefen för civildepartementet kommer senare i dag att föreslå ytterligare åtgärder. Förslagen syftar till att återskapa infrastruktur och generera sysselsättning för att motverka den höga arbetslösheten.

Också kulturområdet omfattas av förslagen till investeringar. Sålunda har chefen för finansdepartementet tidigare lämnat förslag om statliga byggnadsinvesteringar som bl.a. kommer att beröra statliga kulturbyggnader. Chefen för arbetsmarknadsdepartementet har vidare föreslagit att anslagen till beredskapsarbeten bör ökas, bl.a. för arbeten inom natur- och fornlämningar.

Jag vill framhålla att investeringar inom kulturområdet av detta slag som nu primärt motiveras av sysselsättningsläget samtidigt syftar till att uppnå långsiktiga effekter i form av god vård av det odlade och byggda kulturarvet och bättre villkor för kulturverksamheter, konstnärligt skapande och institutioner inom kulturområdet. Allt detta är viktiga beståndsdelar i ett samhälle som präglas av utveckling och framtidstro.

Med dessa utgångspunkter föreslår jag att – utöver de ändamål som redan nämnts – 100 milj. kr. anslås över elfte huvudtiteln för investeringar inom kulturområdet. Dessa medel bör utnyttjas för stöd till investering och upprustning av icke-statliga kulturlokaler, bl.a. på grundval av de ansökningar som ingivits till boverket. Medlen bör också användas för iståndsättning och vård av kulturminnen och kulturmiljöer, företrädesvis större projekt. Riksantikvarieämbetet har till regeringen redovisat ett underlag med förslag till sådana investeringar.

Utöver dessa ändamål bör det finnas möjlighet att utnyttja delar av medlen för investeringar också i statliga kulturlokaler, dvs. ett ändamål som annars omfattas av det bemyndigande som chefen för finansdepartementet tidigare begärt.

Medel för de begärda ändamålen bör stå till regeringens disposition för slutlig fördelning mellan de projekt som boverket och riksantikvarieämbetet tillhandahåller underlag för. Utgångspunkt för den slutliga medelsfördel-

ningen bör bl.a. vara uppskattningen av de sysselsättningseffekter som följer av det enskilda projektet samt möjligheten att erhålla effekter på sysselsättningen redan tidigt under budgetåret 1992/93. Genom att inte fördela medlen på de resp. sakanslag (anslaget B 4. Stöd till icke-statliga kulturlokaler resp. B 31. Kulturmiljövård) under vilka medlen alternativt kunde tas upp, bibehålls dessutom möjligheten att omfördela delar av medlen till investeringar i statliga kulturlokaler om detta visar sig lämpligt vid en sammanvägning av hur de samlade investeringsmedlen utnyttjas bäst. Möjligheten att anlita av arbetsmarknadsmyndigheterna anvisad arbetskraft skall tas till vara.

Centrumbildningarna inom kulturområdet

Centrumbildningarna på kulturområdet har en viktig funktion inom respektive konstområde genom sina uppgifter som samarbetsorgan, informatörer och opinionsbildare. Vissa av dem har också haft en ren arbetsförmedlande uppgift som finansierats med anslag från arbetsmarknadsverket. Mot denna sammankoppling av kultur- och arbetsmarknadspolitiska roller har i flera utredningar – bl.a. konstnärsutredningen och kulturrådets rapport om centrumbildningarna – framförts kritik. Man har i stället betonat vikten av en renodling av uppgifter och huvudmannaskap.

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet har tidigare i dag föreslagit att arbetsmarknadsverkets kostnader för förmedlingsverksamhet vid centrumbildningarna som i budgetpropositionen beräknats under tionde huvudtitelns anslag B 1. Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader i den kommande statsbudgeten för nästa budgetår förs över till elfte huvudtitelns anslag B 2. Bidrag till utvecklingsverksamhet inom kulturområdet m.m. under vilket anslag bidrag för centrumbildningarna beräknas.

Jag delar uppfattningen om det lämpliga i denna förändring och förutsätter att samarbetet mellan centrumbildningarna och arbetsmarknadsverket organiseras på ett sådant sätt att kulturskaparnas ställning på arbetsmarknaden kan stärkas genom denna renodling av arbetsuppgifter och huvudmannaskap. Jag tillstyrker följaktligen att anslaget Bidrag till utvecklingsverksamhet inom kulturområdet m.m. ökas med 2 773 000 kr. i förhållande till vad riksdagen beslutat (1991/92:KrU18, rskr. 204).

Sammanfattning

Sammanfattningsvis föreslår jag därmed att anslaget förstärks med drygt 102,7 milj. kr. Av detta belopp bör 100 milj. kr. stå till regeringens disposition för investeringar inom kulturområdet medan resten motsvarar en överföring från tionde huvudtiteln för kostnaderna för förmedlingsverksamhet vid centrumbildningarna.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att med ändring av riksdagens beslut (1991/92:KrU18, rskr. 204) till *Bidrag till utvecklingsverksamhet inom kulturområdet m.m.* för budgetåret 1992/93 anvisa ett reservationsanslag på 216 517 000 kr.

D. Invandring m.m.

D 2. Förläggningskostnader

Föredragandens överväganden

I min anmälan till propositionen om tilläggsbudget II till statsbudgeten för budgetåret 1991/92 (prop. 1991/92:125 bil. 9) redovisade jag hur beläggningen av invandrarverkets flyktingförläggningar utvecklats under vintern.

Den avveckling av förläggningskapaciteten som låg till grund för anslagsberäkningarna i prop. 1991/92:100 bil. 12 avseende budgetåret 1992/93 har inte varit möjlig att förverkliga. Huvudorsaken till detta är tillströmningen av asylsökande från de f.d. jugoslaviska delrepublikerna. Antalet personer som för närvarande bor på förläggning – ca 32 500 – utgör den största beläggningen någonsin i invandrarverkets historia.

Mot denna bakgrund bedömer jag att anslaget till förläggningskostnader för nästa budgetår bör räknas upp med 1 357 milj. kr. utöver de 1 603,1 milj. kr. som beräknades i budgetpropositionen, vilket innebär ett totalt anslag på 2 960,1 milj. kr.

Behovet av förläggningskapacitet är med nuvarande system direkt kopplat till den tid det tar för den asylsökande att få sin ansökan om uppehållstillstånd prövad hos statens invandrarverk – och i fall av överprövning – hos den utlänningsnämnd som inrättades den 1 januari i år. Utlänningsnämnden har övertagit mycket omfattande ärendebalanser från regeringskansliet och det är av största vikt ur såväl medmänsklig som ekonomisk synpunkt att nämnden har erforderlig kapacitet att så snabbt som möjligt fatta beslut i dessa inneliggande ärenden. Jag har nyligen tagit initiativ till en omedelbar och kraftig förstärkning av nämnden. Preliminärt beräknas ett resurstillskott på ca 12,5 milj. kr. för nästa budgetår. Jag har för avsikt att återkomma med en närmare bedömning av resursbehovet i tilläggsbudget I. Jag kommer också i fortsättningen att löpande hålla mig underrättad om ärendeutvecklingen hos utlänningsnämnden och vidta de ytterligare åtgärder som kan behövas.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under elfte huvudtitelns förslagsanslag *Förläggningskostnader* för budgetåret 1992/93 anvisa 1 357 000 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1991/92:100 bil. 12.

gotab Stockholm 1992

Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992

Föredragande: statsrådet Odell

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.

Tolfte huvudtiteln

E. Statsägda företag m.m.

E 3. Infriande av pensionsgaranti för FFV AB

Riksdagen har nyligen, med anledning av regeringens förslag i budgetpropositionen för budgetåret 1992/93 (prop. 1991/92:100 bil. 13, NU17, rskr 156) anvisat ett förslagsanslag på 80 milj.kr. för budgetåret 1992/93 under anslagsrubriken Infriande av pensionsgaranti för FFV AB.

I proposition med förslag om tilläggsbudget II till statsbudgeten för budgetåret 1991/92 (prop. 1991/92:125 bil. 10) har regeringen föreslagit riksdagen att anvisa ett förslagsanslag på 600 milj.kr. för slutligt infriande av pensionsgaranti för FFV AB. Under förutsättning av att riksdagen godkänner detta förslag till engångsbetalning finns det inget behov av det anslag för budgetåret 1992/93 som riksdagen beslutat om.

Hemställan

Mot bakgrund av vad jag anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att - under förutsättning att riksdagen godkänner regeringens förslag i prop. 1991/92:125 bil. 10 om anslag till Infriande av pensionsgaranti för FFV AB på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1991/92 - upphäva det tidigare under riksmötet (1991/92:NU17, rskr. 156) fattade beslutet om anslag till samma ändamål för budgetåret 1992/93.

1 *Riksdagen 1991/92. 1 saml. Nr 150 Bil. I:10*

gotab Stockholm 1992

Civildepartementet

Civildepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992.

Föredragande: statsrådet Davidson

Prop. 1991/92:150
Bilaga I:11

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.

Trettonde huvudtiteln

Inledning

Som chefen för arbetsmarknadsdepartementet har anfört under bilaga I:8 är läget på arbetsmarknaden nu sådant att det behövs särskilda åtgärder för att stimulera sysselsättningen. Detta gäller även inom byggnadssektorn.

Under trettonde huvudtiteln anvisas anslag bl.a. avseende lokalbidrag för trossamfund och bidrag till allmänna samlingslokaler. Dessa bidrag genererar i allmänhet investeringar som ger en hög sysselsättningseffekt på grund av den relativt stora egeninvesteringen av bidragsmottagarna. Riksdagen har därför tidigare när det funnits behov av åtgärder för att stimulera sysselsättningen anvisat extra lokalbidrag. För trossamfundens del har kulturutskottet vid sin behandling av anslaget Stöd till trossamfund m.m. för budgetåret 1992/93 uttalat att behovet av ytterligare medelsanvisning för lokalbidrag bör ges hög prioritet vid beredningen av årets kompletteringsproposition (1991/92:KrU13). Riksdagen har som sin mening gett regeringen till känna vad utskottet anfört (rskr. 148).

Mot denna bakgrund anser jag att, som en åtgärd för att stimulera sysselsättningen, ytterligare medel bör ställas till förfogande för budgetåret 1992/93 för bidrag till lokaler för trossamfund och till allmänna samlingslokaler.

Jag vill i detta sammanhang framhålla vikten av att det vid bidragsgivningen tas regionala hänsyn och att det görs en bedömning av arbetsmarknadsläget på orten.

C. Stöd till trossamfund m.m.

C 1. Stöd till trossamfund m.m.

Riksdagen har för budgetåret 1992/93 under anslaget Stöd till trossamfund m.m. anvisat ett reservationsanslag på 72 007 000 kr. Av beloppet avser 14 486 000 kr. lokalbidrag. Frågor om bidrag ur anslaget prövas av Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund enligt förordningen (1989:271) om statsbidrag till andra trossamfund än svenska kyrkan.

Bidrag för att anordna eller upprusta lokaler för trossamfund får betalas med högst 30 procent av skäliga kostnader, dock högst 700 000 kr. För handikappanpassning av lokaler för trossamfund får bidrag betalas med belopp motsvarande kostnaderna för åtgärden, dock högst 100 000 kr.

Samarbetsnämnden räknar preliminärt med att det för budgetåret 1992/93 finns aktuella projekt till en beräknad produktionskostnad av ca 265 milj. kr. Behovet av statsbidrag till dessa projekt beräknas till ca 38 milj. kr. Statsbidraget till lokaler för trossamfund har alltså en hög sysselsättningseffekt.

Jag föreslår att det för budgetåret 1992/93 under anslaget Stöd till trossamfund m.m. anvisas ytterligare 20 milj. kr. för lokalbidrag.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att med ändring av riksdagens beslut (1991/92:KrU13, rskr. 148) till *Stöd till trossamfund m.m.* för budgetåret 1992/93 anvisa ett reservationsanslag på 92 007 000 kr.

F. Folkrörelsefrågor, kooperativa frågor, m.m.

F 3. Bidrag till allmänna samlingslokaler m.m.

Riksdagen har för budgetåret 1992/93 under anslaget Bidrag till allmänna samlingslokaler m.m. anvisat ett förslagsanslag på 105 milj. kr. Riksdagen har samtidigt medgett att beslut om bidrag till allmänna samlingslokaler under nästa budgetår meddelas inom en ram om 46 milj. kr. (prop. 1991/92:100 bil. 14, BoU12, rskr. 153). Stöd till allmänna samlingslokaler lämnas enligt förordningen (1989:288) om stöd till allmänna samlingslokaler. Boverket prövar frågor om stöd enligt förordningen. Inom verket handhas frågorna av samlingslokaldelegationen.

Bidrag till köp, ny- eller ombyggnad av samlingslokaler lämnas enligt samma principer. Bidrag lämnas med 50 procent av kostnaderna för ytor upp till 1 000 m^2 och med 30 procent för ytor mellan 1 000 m^2 och 2 000 m^2.

Arbetsmarknadsministern har tidigare denna dag föreslagit att Arbetsmarknadsstyrelsen tillförs 50 milj. kr. för om-, till- och nybyggnad av små samlingslokaler. Enligt det förslaget bör samlingslokaler i vilka olika typer av kombinationsverksamheter bedrivs och som ligger i sysselsättningssvaga områden, främst glesbygd, prioriteras.

Efterfrågan på stöd är för närvarande större än tillgången på medel. Bidrag behövs inte bara för sådana åtgärder som avses i förordningen om stöd till allmänna samlingslokaler och för vilka en medelsram redan har lagts fast för nästa budgetår, utan också för underhålls- och reparationsarbeten av annat slag. Jag ser det som angeläget att stöd kan ges också till sådana åtgärder. Dessa objekt kan i regel påbörjas med kort varsel. De ger därför en mer omedelbar effekt på sysselsättningen.

Jag föreslår därför att för budgetåret 1992/93 bidrag får utgå med sammanlagt högst 30 milj. kr. till underhålls- och reparationsarbeten på allmänna samlingslokaler av det slag som jag nu nämnt. För detta bidrag bör gälla andra regler än som anges i bidragsförordningen. Det bör ankomma på regeringen att bestämma härom i regleringsbrevet avseende bidraget. Bidrag till

sådana arbeten bör endast utgå till objekt med en total kostnad av högst 3 milj. kr. Vid val av objekt bör Boverket prioritera sysselsättningssvaga områden.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att med ändring av riksdagens beslut (1991/92:BoU12, rskr. 153) till *Bidrag till allmänna samlingslokaler m.m.* för budgetåret 1992/93 anvisa ett förslagsanslag på 135 000 000 kr.

gotab Stockholm 1992

Miljö- och naturresursdepartementet

Miljö- och naturresursdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992

Prop. 1991/92:150
Bilaga I:12

Föredragande: statsrådet Johansson

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringspropositionen)

En samlad strategi för ökad användning av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken

1 Inledning

I den s.k. miljöbilagan till finansplanen (prop. 1991/92:100 bil. 1.5) redovisade regeringen vilka principer som skall vara styrande för användningen av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken.

Jag kommer, mot bakgrund av tidigare fastlagda principer, att nu redovisa en samlad strategi för hur ekonomiska styrmedel skall användas i praktiken. Målsättningen är att miljöpolitiken i högre utsträckning skall vara en integrerad del av den ekonomiska politiken.

Min redovisning innefattar jordbruk-, energi- och trafiksektorn vad gäller miljöproblem samt nuvarande användning av ekonomiska styrmedel. Användningen av kemikalier och uppkomsten av avfall tar jag upp ur samma perspektiv. Ytterligare 1,2 milj. kr. bör enligt min mening anvisas för statistiska centralbyråns utveckling av fysiska miljöräkenskaper.

2 Val av styrmedel i miljöpolitiken

Kravet på den ekonomiska politiken är att den skall leda till en långsiktigt hållbar utveckling. En långsiktigt hållbar utveckling kan beskrivas som en utveckling där framtida generationer får ta över en nationalförmögenhet, inkl. miljö- och naturresurser, som är minst lika stor som dagens. Denna utveckling bör utgå från ansvaret att förvalta och inte förbruka ändliga resurser och naturvärden. Ekonomiska beslut skall stå i överensstämmelse med grundläggande ekologiska lagar. Ekonomiska styrmedel skall användas för att driva på utvecklingen mot ett bärkraftigt samhälle.

Att detta inte alltid sker automatiskt beror på att miljön och vissa naturresurser är gemensamma nyttigheter, som inte prissätts på en marknad. Företag och hushåll bär därmed inte ett tillräckligt kostnadsansvar för de skadliga miljöeffekter de orsakar, vilket leder till att konsekvenser för miljön i alltför liten utsträckning vägs in i olika beslut.

Det finns flera olika sätt att påverka marknaden att ta hänsyn till negativa

1 *Riksdagen 1991/92. 1 saml. Nr 150 Bil. I:12*

miljöeffekter. Kvantitativa regleringar är basen för miljöpolitiken. Ekonomiska styrmedel och information är viktiga komplement till regleringarna.

Ekonomiska styrmedel som avgifter och skatter benämns ofta som marknadsbaserade styrmedel. Det bör emellertid uppmärksammas att samtliga styrmedel, såväl avgifter och skatter som handel med utsläppskvoter förutsätter en grundläggande lagstiftning. Skillnaden mellan styrmedlen är graden av flexibilitet de medger för att uppnå miljömålet.

I praktiken är det emellertid inte så lätt att sätta ett pris på miljön. Förlusten av biologisk mångfald eller uttunningen av ozonlagret kan t.ex. inte direkt värderas i ekonomiska termer. Detta hindrar dock inte att användningen av ekonomiska styrmedel kan vara ett effektivt sätt att styra mot bl.a. en mindre användning av miljöskadliga ämnen. I många fall kan det därför vara både fördelaktigt och nödvändigt att kombinera användningen av ekonomiska styrmedel med t.ex. annan administrativ reglering.

På miljöområdet verkar ett styrsystem som består av fysisk planering inkl. uppbyggnad av en miljöanpassad infrastruktur, normer i form av lagar och föreskrifter, ekonomiska styrmedel samt åtgärder för att långsiktigt påverka människors beteende genom bl.a. utbildning och miljömärkning.

Styrningen har hittills haft sin tyngdpunkt i en administrativ reglering, t.ex. beslut om villkor för miljöstörande verksamhet enligt miljöskyddslagens (1969:387) regler och förbud och andra begränsningar av kemikalier med stöd av lagen (1985:426) om kemiska produkter.

Under senare år har stora förändringar skett på miljöområdet. Utsläppen från stora punktkällor har med stöd av miljöskyddslagen bringats ned kraftigt. En allt större del av föroreningarna härstammar numera från andra verksamheter såsom transporter, hantering av varor och produkter och avfall. Flera miljöproblem har samtidigt visat sig vara mer omfattande än vad man tidigare trodde. Några av de mest allvarliga miljöproblemen för svensk del, t.ex. försurning av mark och vattendrag samt övergödning av kustnära havsområden, orsakas i hög grad av luftföroreningar från andra länder. Kunskapen om de globala miljöhoten, såsom uttunningen av ozonlagret och riskerna för klimatförändringar har också gett miljöfrågorna en annan karaktär. Detta har sammantaget lett till att kraven på miljöpolitiska styrmedel har förändrats.

En annan faktor är att kostnaderna för att ytterligare begränsa vissa typer av utsläpp har ökat kraftigt. När en allt större del av samhällets resurser satsas på att åtgärda miljöproblemen ökar kravet på att detta arbete genomförs på ett kostnadseffektivt sätt.

Dessa förändringar sammantagna har lett till bl.a. en ökad användning av ekonomiska styrmedel. Sverige har infört fler ekonomiska styrmedel än något annat land. I samband med den genomgripande skattereformen som inleddes under 1990 infördes särskilda skatter på vissa utsläpp av koldioxid och svavel samt en avgift på kväveoxider.

Från effektivitetssynpunkt finns det starka skäl som talar för ett ökat inslag av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Detta innebär emellertid inte att ekonomiska styrmedel allmänt sett är att föredra framför andra typer av styrmedel eller åtgärder. Valet av styrmedel måste alltid göras med utgångspunkt i miljöproblemens karaktär och det mål man vill uppnå.

3 Ekonomiska styrmedel i ett internationellt perspektiv

Många miljöproblem är i dag gränsöverskridande till sin karaktär. Det krävs ofta internationellt samarbete för att en utveckling mot mindre miljöpåverkan i dessa fall skall kunna uppnås. Den geografiska omfattningen varierar och olika strategier måste användas för olika problemområden. En indelning i tre nivåer kan göras.

1. Globala miljöproblem. Hela jorden utsätts för samma påverkan oavsett var t.ex. ett utsläpp sker. Växthuseffekten och uttunningen av ozonlagret är exempel på globala miljöproblem.
2. Regionala miljöproblem. En region, t.ex. Europa, påverkas av gränsöverskridande föroreningar, som exempelvis utsläpp av svavel- och kvävedioxider. För de regionala miljöproblemen har det betydelse var inom regionen utsläppen sker.
3. Lokala miljöproblem. Utsläpp av näringsämnen till en insjö eller dålig luftkvalitet i en tätort är exempel på problem av lokal karaktär.

I slutet av 1960-talet debatterades ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. I många länder övervägdes en rad skatter, föroreningsavgifter och subventioner för att begränsa utsläppen – men bara ett fåtal länder införde dem. Miljöpolitiken inriktades i stället på regler för att minska utsläppen.

I det internationella miljösamarbetet har emellertid intresset för ekonomiska styrmedel åter ökat under senare tid. Detta gäller särskilt i syfte att motverka utsläpp som leder till globala och regionala miljöproblem. Det finns ett stort internationellt intresse för de åtgärder som hittills vidtagits i Sverige på detta område.

3.1 Förenta Nationerna

FN har ända sedan början av 1970-talet uppmärksammat frågor som rör sambandet mellan ekonomi och miljö. År 1983 tillsattes FN-kommissionen för miljö och utveckling (Brundtlandkommissionen). Den lanserade i sin år 1987 publicerade rapport begreppet "sustainable development" – dvs. bärkraftig utveckling – som rättesnöre för det fortsatta miljöarbetet (World Commission on Environment and Development, Our Common Future). Rapporten följs upp år 1992 med en FN-konferens i Brasilien på samma tema – 20 år efter Stockholmskonferensen.

1992 års FN-konferens har bl.a. förberetts genom regionala konferenser – för Europas del genom ECE-konferensen (Economic Commission for Europe) i Bergen våren 1990. En ministerdeklaration antogs där ECE-länderna uppmanades att öka användningen av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken som komplement till traditionell reglering. I deklarationen uppmanas medlemsländerna även att försöka identifiera och avskaffa statliga subventioner till verksamheter med negativa miljöeffekter.

3.2 OECD

Även inom OECD pågår sedan lång tid tillbaka arbete inom miljöekonomiområdet. I början av 1970-talet utformades inom OECD den s.k. "polluter-pays-principle" (PPP), dvs. principen om att förorenaren skall betala. På senare tid har denna princip åter diskuterats mot bakgrund av bl.a. u-ländernas och Öst- och Centraleuropas begränsade möjligheter att på egen hand klara av internationella åtaganden för att minska regionala och globala miljöproblem – t.ex. utsläpp av svavel, kväve och koldioxid.

OECD har gjort en mängd studier för att försöka finna metoder och principer för fördelning av utsläppsbegränsningarna och för resursöverföring till länder med svaga ekonomier. Problemet har ställts på sin spets i förberedelserna inför FN-konferensen år 1992, där avsikten bl.a. är att en klimatkonvention skall kunna undertecknas. OECD har bidragit med en rad rapporter om olika strategier för att minska koldioxidutsläpp och även utvecklat en modell för att simulera effekterna av olika mål och miljöskattesatser för olika regioner i världen.

Sedan år 1989 har OECD också arbetat med att utveckla ett nytt miljöprogram ("Next Generation Environmental Policy"). Huvudinriktningen är att integrera miljön i OECD:s gemensamma policy för utvecklingen på olika områden som ekonomisk politik, energi, industri, jordbruk, transporter, handel, statistik, skatter etc. OECD:s miljökommitté samarbetar därför med flera andra kommittéer, t.ex. med OECD:s skattekommitté om att utarbeta riktlinjer för hur skattesystemen kan förändras i miljövänligare riktning.

I arbetet med det nya miljöprogrammet har ekonomiska styrmedel diskuterats som ett viktigt medel i miljöpolitiken. År 1989 publicerade OECD en omfattande studie om användningen av ekonomiska styrmedel i medlemsländerna. Studien visar att användningen ökat markant under en 15-årsperiod. Det rör sig dock främst om olika typer av pantsystem för returglas och differentierad energibeskattning.

Under år 1990 har OECD:s miljökommitté utarbetat förslag till riktlinjer och rekommendationer beträffande ekonomiska styrmedel. I januari 1991 antogs dessa rekommendationer av miljöministrarna i OECD.

Rekommendationerna är allmänt hållna och uppmanar medlemsländerna att:

- med stöd av OECD:s riktlinjer (Guidelines for the Use of Economic Instruments in Environmental Policy) öka användningen av ekonomiska styrmedel för att åstadkomma bättre resursanvändning,
- sträva efter att nå internationella överenskommelser om miljöpolitiska instrument för att lösa regionala och globala miljöproblem,
- utveckla bättre metoder och modeller för att mäta och förutsäga effekterna på miljön och ekonomin av olika politiska strategier,
- integrera miljön i det ekonomisk-politiska beslutsfattandet, t.ex. genom att korrigera politiska beslut som innebär subventioner till energi, jordbruk och transporter.

Riktlinjerna omfattar bl.a. följande punkter:

- En redogörelse för och analys av vilka olika ekonomiska styrmedel som står till buds.
- Kriterier för val av styrmedel (miljöeffektivitet, fördelningseffekter, administrationskostnader, acceptans).
- Riktlinjer för användning av styrmedlen.
- Områden där styrmedlen kan användas (t.ex. vatten, luft, avfall, buller).

3.3 Europeiska gemenskaperna

Inom EG blir miljöpolitiken allt viktigare. Genom Enhetsakten år 1987 har möjligheterna till samordning stärkts. EG-kommissionen skall övervaka att de gemensamma miljökraven följs och beslut kan fattas med majoritet i stället för enhälligt. Besluten rör miniminivåer i de flesta fall och länderna är då fria att införa mer långtgående krav, såvida åtgärden inte betraktas som handelshinder. Det finns i dag drygt 80 beslut om miniminivåer.

I samband med förverkligandet av den inre marknaden skall gränskontroller mellan länder inom gemenskapen avskaffas. De enskilda medlemsländerna skall emellertid ha rätt att behålla eller införa punktskatter på varor, under förutsättning att någon beskattningsåtgärd inte aktualiseras i samband med att varorna förs in till landet eller i samband med att de förs ut. Nya miljöskatter eller avgifter i Sverige måste därför utformas så att de inte kräver gränskontroll eller på annat sätt stör varuhandeln enligt EG:s regler.

EG-kommissionen och EG:s miljöministerråd har visat ett ökat intresse för användning av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Dessutom framför ett stigande antal länder önskemål om användning av ekonomiska styrmedel på gemensamhetsnivå. Särskilt gäller detta länder som Nederländerna, Tyskland, Italien och Danmark. Under hösten 1990 lade en oberoende expertgrupp inom EG fram en rapport om framtida användning av ekonomiska styrmedel i EG:s miljöpolitik. I rapporten anges en rad globala och regionala miljöproblem där gemensamma ekonomiska styrmedel i EG kan vara intressanta. Områden som nämns är utsläpp av koldioxid, vatten- och havsföroreningar, föroreningar från jordbruket samt avfall.

På gemensamhetsnivå har medlemsländerna, som hittills enda konkreta åtgärd, enats om miniminivåer för oljebeskattningen. Många enskilda medlemsländer ligger dock långt framme i användningen av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken.

EG beslutade år 1990 om en frysning av koldioxidutsläppen till år 2000 på 1990 års nivå. Det innebar att man valde att inte invänta resultatet av de pågående klimatförhandlingarna. Sedan dess har man inom EG diskuterat olika förslag om hur man skall utforma medlen för att nå detta mål.

EG-kommissionen har föreslagit en kombinerad energi- och koldioxidskatt. Miljö-, energi- och finansministrarna i EG har samfällt bett kommissionen att utarbeta ett konkret förslag för en klimatstrategi inklusive en sådan skatt.

EG-kommissionen överväger också, som en del i Gemenskapens avfallsstrategi, att införa en generell avgift/skatt på avfall som går till slutlig deponering. Syftet med en sådan avgift/skatt skulle vara att göra återvinning mer

lönsam, men även att begränsa själva mängden avfall. EG:s ministerråd har emellertid ännu ej tagit ställning till förslagen. Bland de enskilda medlemsländerna har Danmark redan infört statliga pålagor på avfall, medan långt framskridna förslag finns i Tyskland, Frankrike och Nederländerna.

4 Användningen hittills av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken i Sverige

Sverige ligger långt framme när det gäller användningen av ekonomiska styrmedel. Miljöskatter och avgifter infördes bl.a. i samband med skattereformen.

I Sverige finns liksom i de flesta andra länder sedan lång tid tillbaka en rad miljörelaterade avgifter, som t.ex. brukaravgifter, administrativa avgifter, dispensavgifter, sanktionsavgifter m.m. De administrativa avgifterna har tillkommit för att täcka miljömyndigheternas kostnader och tillämpas bl.a. för kemikaliekontrollen, för tillsyn enligt miljöskyddslagen och för kontroll av täktverksamhet. Sedan lång tid finns också pålagor som delvis tillkommit av miljöskäl. Energiskatterna och skatten på dryckesförpackningar är exempel på detta. Vissa befintliga avgifter har det dubbla syftet att dels ge en miljöstyrning, dels finansiera miljöåtgärder. Handelsgödselavgifterna och bilskrotningsavgiften är sådana exempel.

År 1988 tillsattes en parlamentarisk utredning som fick i uppdrag att lämna förslag till nya miljöavgifter för att begränsa miljöfarliga utsläpp och användningen av miljöfarliga ämnen. Vissa av utredningens förslag ingick i den omfattande reformering av det svenska skattesystemet som genomfördes under åren 1990 och 1991.

Från den 1 januari 1991 infördes koldioxidskatt och svavelskatt. Dessa utsläppsrelaterade skatter baseras på kolinnehållet och svavelinnehållet i vissa bränslen. Syftet är att påskynda övergången till miljömässigt bättre alternativ.

Från den 1 januari 1992 infördes en miljöavgift på utsläpp av kväveoxider från större energianläggningar. Det är den första helt renodlade utsläppsavgiften som har införts i Sverige. Intäkterna återförs till branschen på grundval av nyttiggjord mängd energi.

Andra förslag från utredningen gick ut på att differentiera beskattningen av vissa varor utifrån deras resp. inverkan på miljön. Resultatet är att s.k. miljöklasser införts på bl.a. nya bilar, lastbilar och bussar samt på vissa bränslen.

Preliminära bedömningar tyder på att administrationskostnaderna för de miljöavgifter som införts hittills är låga. En anledning till detta är att de inordnats i befintliga uppbördssystem. Vissa avgifter har haft en inverkan mot lägre utsläpp redan innan de trätt i kraft. En samlad utvärdering bör dock göras av de ekonomiska styrmedel som nu finns i bruk. Många i-länder förbereder införande av ekonomiska styrmedel och det finns därför en stor efterfrågan på erfarenheter av hur ekonomiska styrmedel fungerar i praktiken. Det är också viktigt att dra erfarenheter från hur existerande miljöavgifter fungerat inför fortsatt användning av ekonomiska styrmedel i Sverige.

5 Strategi för fortsatt användning av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken

Min bedömning:

- Utformningen av skatter och avgifter bör avvägas så att miljökostnader beaktas på samma sätt som andra samhällskostnader.
- I den utsträckning som ekonomiska styrmedel medför ökade inkomster till staten bör detta ske inom ramen för ett sänkt skattetryck. Återföring av medel till skatt eller avgiftsskyldiga kan övervägas av konkurrensskäl.
- Möjligheten att differentiera miljörelaterade avgifter inom olika samhällssektorer bör ses över.
- Subventioner till näringsliv, kommuner och hushåll bör ses över med hänsyn till miljöeffekter.
- Berörda sektorsmyndigheter har ett ansvar för att utvärdera miljörelaterade ekonomiska styrmedel inom respektive sektor. Statens naturvårdsverk har ansvaret för att utvärderingarna sammanställs regelbundet.
- Sverige bör fortsätta att i det internationella miljösamarbetet verka för att gemensamma kostnadseffektiva ekonomiska styrmedel införs för att lösa gränsöverskridande miljöproblem.
- De styrmedel som finns och som verkar inom och mellan sektorer bör löpande ses över med syfte att åstadkomma den mest effektiva styrningen mot de miljömål som har angivits.

Skälen för min bedömning: En viktig del i regeringens ekonomisk-politiska strategi är att gradvis sänka skattetrycket. Inkomster från miljöskatter skall användas för att reducera skatter inom alla områden där lägre skatter ger en bättre samhällsekonomisk resursanvändning. Skatteuttaget kan därmed i högre grad baseras på aktiviteter som bör dämpas, såsom verksamheter som ger skadliga miljöeffekter, och i mindre grad på verksamhet som bör uppmuntras som arbete och sparande.

Återföring av miljöavgifter eller skatter kan övervägas av konkurrensskäl, i syfte att eliminera avgiftens eller skattens inkomsteffekt och samtidigt behålla styreffekten. För globala och regionala miljöproblem är ofta gemensamma skatte- och avgiftssystem att föredra. Om ett enskilt land väljer att gå före i miljöarbetet, kan snedvridning av konkurrensförhållanden undvikas genom ett återföringssystem.

När en avgift på utsläpp av kväveoxider från stora energianläggningar infördes den 1 januari 1992, infördes samtidigt ett återföringssystem. Avgiften är begränsad till de energianläggningar som har en tillförd effekt på minst 10 megawatt och en energiproduktion som överstiger 50 gigawattimmar per år. För att inte snedvrida konkurrensen återförs intäkterna från avgifterna till kollektivet av betalningsskyldiga. Därmed missgynnas inte stora anläggningar, vilka ur miljösynpunkt oftast är att föredra då de är energieffektivare och klarar högre reningskrav. Återföringen sker på basis av producerad

energimängd. Systemet ger således motiv till att både minska kväveutsläppen och effektivisera energiproduktionen.

Jag avser att under mandatperioden låta systematiskt se över möjligheten att differentiera ytterligare miljörelaterade avgifter som i dag kan vara av enhetlig karaktär. Detta sätt att uppnå en miljöstyrning som totalt sett är inkomstneutral vad gäller kollektivet betalningsskyldiga, tillämpas redan för bl.a. olika bränslekvaliteter inom trafiksektorn samt börjar tillämpas för inköp av nya bilar, lastbilar och bussar från 1 januari 1993.

En systematisk översyn bör göras av statliga subventioner och en miljöanpassning övervägas där så anses befogat. En sådan översyn kan också vara angelägen ur ett handelspolitiskt perspektiv och mot bakgrund av den pågående EG-anpassningen.

Enligt OECD:s riktlinjer är subventioner principiellt oförenliga med Polluter-Pays-Principle och bör därför undvikas. Subventioner inom ett område kan leda till snedvridningar i övriga delar av ekonomin. I undantagsfall kan dock subventioner övervägas om de bedöms vara effektivast i valet mellan olika styrmedel. Detta har redan prövats vad avser t.ex. eftermontering av katalysatorer på personbilar samt för viss återvinningsverksamhet. Jag anser att det kan finnas anledning att ytterligare stimulera verksamhet inom olika områden som syftar till en ökad resurshushållning.

Sverige bör fortsätta att i det internationella miljösamarbetet verka för att ekonomiska styrmedel införs gemensamt för att åstadkomma kostnadseffektiva lösningar av gränsöverskridande miljöproblem. Härigenom kan risken för snedvridning av konkurrensförhållanden minskas.

Jag anser att ytterligare kostnadseffektiva ekonomiska styrmedel bör utvecklas för svenskt vidkommande, där den nationella miljön förbättras av sådana åtgärder och under förutsättning att just ekonomiska styrmedel är att föredra givet omständigheterna i övrigt.

Jag anser vidare att utvärderingar av de ekonomiska styrmedlens effektivitet bör göras av de myndigheter som har en samlad kompetens inom resp. område. Resultatet av utvärderingarna bör innehålla en analys av styreffekt, hur styrmedlen fungerat administrativt och hur influtna medel har använts.

När det gäller styreffekten är det särskilt viktigt att kontinuerligt se över och ompröva nivån på existerande avgifter och skatter i förhållande till uppsatta miljömål.

Resultatet av utvärderingarna bör redovisas i myndigheternas årsredovisningar. Statens naturvårdsverk bör ansvara för att utvärderingarna blir enhetliga och dessutom för en övergripande sammanställning av samtliga utvärderingar.

Riksdagen har tidigare beslutat om tydliga miljömål för olika samhällssektorer. Det ankommer på berörda sektorsmyndigheter att regelbundet följa upp och redovisa dels resultatet av genomförda åtgärder i relation till uppsatta miljömål, dels behovet av ytterligare åtgärder. I takt med att nya miljömål läggs fast krävs också en översyn av åtgärder och olika styrmedel. För att få till stånd de mest kostnadseffektiva åtgärderna inom varje sektor och över sektorsgränserna bör särskilda översyner göras av miljömål och tillgängliga styrmedel, samtidigt som möjligheten att öka användningen av eko-

nomiska styrmedel värderas. Detta kräver således ett samarbete mellan myndigheter inom olika sektorer.

I det följande kommer jag att presentera åtgärder för ökad användning av ekonomiska styrmedel som är angelägna att genomföra inom trafiken, jordbruket samt vid hanteringen av kemikalier och avfall.

6 Ekonomiska styrmedel inom olika samhällssektorer

6.1 Jordbruket

Följande områden kan utpekas som särskilt viktiga vad gäller jordbrukets miljöpåverkan:

- Biologisk mångfald samt förändrad landskapsbild
- Växtnäring och därmed förknippade problem
- Felaktig användning av kemiska bekämpningsmedel

Livsmedelspolitikens inriktning ändrades genom beslut i riksdagen våren 1990 (prop. 1989/90:146, JoU 25, rskr. 1290). Riksdagens beslut innebar bl.a. att prisreglering och exportstöd avvecklades med början från den 1 juli 1991.

Den nya livsmedelspolitiken har bl.a. som mål att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap, bevara den biologiska mångfalden och minimera växtnäringsläckage och användningen av bekämpningsmedel. Ett rikt och varierat odlingslandskap är av central betydelse för flora och fauna. Miljö- och landskapsvården har därför fått stor tyngd i den nya livsmedelspolitiken.

För att minska jordbrukets negativa miljöpåverkan har riksdagen beslutat om flera övergripande mål och en mängd olika åtgärder för att uppnå dessa mål. En rad kvantitativa mål har ställts upp. Bl.a. skall kväveutlakning från jordbruket halveras till år 1995 och förbrukningen av bekämpningsmedel mätt i aktiv substans skall halveras från år 1990 till strax efter mitten av 1990-talet. Dessutom har användningen av bekämpningsmedel redan halverats mellan åren 1985 och 1990.

Den totala förbrukningen av handelsgödselmedel skall minska med 20 % till år 2000 räknat från 1985 års förbrukning. Ett delmål är att uppnå en 10-procentig minskning till år 1992. Jämfört med förbrukningen budgetåret 1985/86 har jordbrukets förbrukning av växtnäring i handelsgödsel för budgetåret 1990/91 minskat med för kväve 11 %, för fosfor 32 % och för kalium 33 %. Mot denna bakgrund kan bedömas att delmålet om en 10-procentig minskning mellan år 1985 och 1992 väl kommer att uppfyllas.

För att uppnå en minskad förbrukning av handelsgödsel dubblerades år 1988 de år 1984 införda miljöavgifterna på handelsgödsel till 60 öre per kg kväve och till 120 öre per kg fosfor.

Utöver detta är handelsgödsel även belagda med prisregleringsavgifter. Syftet med prisregleringsavgiften är att finansiera export av spannmålsöverskottet. Prisregleringsavgiften på handelsgödsel är för närvarande 175 öre/kg kväve, 379 öre/kg fosfor och 119 öre/kg kalium. Riksdagen har tidi-

gare angett (1990/91:JoU30, rskr. 338) att fr.o.m. budgetåret 1991/92 bör endast det ursprungliga miljöprogrammet, som finansierats genom miljöavgifter, på 110 milj. kr. räknas av mot inflytande miljöavgifter på handelsgödsel och bekämpningsmedel. Miljöprogrammet innefattar bl.a. miljöforskning inom jordbruk och skogsbruk samt viss del av kemikalieinspektionens arbete.

På bekämpningsmedel utgår en miljöavgift på 8 kr. per kilo aktiv substans. Denna miljöavgift fördubblades år 1988. Prisregleringsavgiften på bekämpningsmedel är 46 kr. per dos.

En förändring av miljöavgiften på handelsgödsel och bekämpningsmedel bör övervägas då prisregleringsavgiften avskaffas. Dessförinnan måste det utredas på vilken nivå som en miljöavgift eller skatt är kostnadseffektiv för att åstadkomma en minskning av näringsläckaget och en minskning av hälso- och miljörisker vid användandet av bekämpningsmedel.

Chefen för jordbruksdepartementet har för avsikt att inom kort föreslå att regeringen lägger ett sådant uppdrag till statens jordbruksverk.

Såsom riksdagen tidigare har redovisat (1990/91:JoU30, rskr. 338) bör en omläggning av miljöavgiften på bekämpningsmedel från per kilo aktiv substans till en dosavgift övervägas i samband med att prisregleringsavgiften avskaffas.

Jag har inför denna redovisning samrått med chefen för jordbruksdepartementet.

6.2 Trafiken

6.2.1 Allmänt

Våren 1991 godkände riksdagen regeringens förslag till riktlinjer för 1990-talets miljöpolitik (prop. 1990/91:90, JoU 30, rskr. 373). Beslutet innebar ett ökat sektorsansvar för att minska miljöproblemen, bl.a. för transportsektorn. En särskild strategi för ett miljöanpassat transportsystem antogs. Inom ramen för denna strategi skall transportsektorn eftersträva att kraftigt begränsa hälsofarlig påverkan, kraftigt begränsa miljöstörande effekter samt begränsa klimatpåverkan i enlighet med den av riksdagen antagna klimatstrategin.

Enligt regeringsförklaringen skall en omfattande modernisering av järnvägen och övrig infrastruktur ske under 1990-talet. Arbetet med att ersätta fossilbränslen skall påskyndas. Miljövänliga drivmedel skall särskilt gynnas.

I den antagna strategin för ett miljöanpassat transportsystem ingår frågor om kostnadsansvar och ekonomiska styrmedel som en viktig del. Chefen för kommunikationsdepartementet har inom ramen för sitt sektorsansvar för trafikens miljöproblem låtit utarbeta ett underlag inför en översyn av användningen av ekonomiska styrmedel inom transportsektorn. Jag delar hans bedömningar i dessa frågor och avser att därtill ta initiativ till utredningsuppdrag beträffande miljöklassning av bensin och skattedifferens mellan blyad och blyfri bensin.

Sedan 1950-talet har trafiken ökat kraftigt, främst till följd av en snabb välståndsökning och ökad internationell handel. Drygt 75 % av allt persontransportarbete i Sverige sker med bil.

Enligt transportrådets prognos år 1990 för de kommande 10–30 åren kommer trafikens expansion att fortsätta. Flyget svarar för den snabbaste ökningen av persontransporterna. Godstransporterna beräknas efter år 2000 öka snabbare än persontransporterna. Olika europeiska bedömningar har kommit till liknande slutsatser speciellt för tillväxten av vägtrafiken. En anledning till en sådan utveckling är tillkomsten av EG:s inre marknad.

Transportsektorn kommer genom trafikökningen, trots beslut om skärpta avgaskrav och införande av olika former av ekonomiska styrmedel, på sikt och framför allt efter år 2000 att svara för en ökande andel av de totala utsläppen av luftföroreningar, såväl i Sverige som utomlands. Hittills fattade beslut om skärpta avgaskrav leder därför inte till minskningar av utsläppen av koldioxid. Dessa klimatpåverkande utsläpp samvarierar med förbrukningen av fossilt bränsle.

6.2.2 Nuvarande användning av ekonomiska styrmedel inom transportsektorn

Under senare delen av 1980-talet har ekonomiska styrmedel använts mer medvetet än tidigare. I nuläget utnyttjas ekonomiska styrmedel i syfte att minska miljöeffekterna inom vägtrafiken, järnvägstrafiken och luftfarten.

En av grunderna för användningen av skatter och avgifter inom transportsektorn är utformningen av trafikens kostnadsansvar, som det formulerades i 1988 års trafikpolitiska beslut (prop. 1987/88:50, TU13, rskr. 159).

På samma sätt som samhällsekonomiska kalkyler hjälper oss att prioritera mellan objekt i investeringsplaneringen vid byggandet av infrastrukturen, ger ekonomiska styrmedel genom ett kostnadsansvar en prissättning på utnyttjandet av vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser som närmar sig en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning och där hänsyn tas till trafikens externa effekter, bl.a. miljöeffekter.

Som en följd av 1988 års trafikpolitiska beslut höjdes de rörliga avgifterna och skatterna för väg- och järnvägstrafiken samt för inrikesflyget.

Till följd av andra riksdagsbeslut har bl.a. särskilda skatter på svavel- och koldioxidutsläpp införts.

Vägtrafiken

För vägtrafikens del höjdes bensinskatten med 25 öre per liter den 1 april 1988. Kilometerskatten för personbilar höjdes också den 1 april 1988. För tunga dieseldrivna fordon höjdes kilometerskatterna den 1 juli 1989. Samtidigt med denna höjning differentierades kilometerskatten med hänsyn till antalet axlar på fordonet.

Bensinskatten höjdes den 1 januari 1990 med 34 öre/liter. Den 1 januari 1991 omvandlades en del av bensinskatten till en koldioxidskatt.

Bensinskatten har den 1 juli 1991 sänkts med 3 öre/liter för blyfri bensin och höjts med 4 öre/liter för övrig bensin.

Till grund för beslutet om kostnadsansvaret låg kostnadsberäkningar som avsåg landsvägstrafik (se tabell 1). För tätortstrafik är de samhällsekonomiska marginalkostnaderna väsentligt högre. De problem som samman-

hänger med framför allt storstadstrafiken kunde, enligt det trafikpolitiska beslutet, inte lösas inom ramen för ett generellt skattesystem. Av denna anledning tillsattes storstadstrafikkommittén, som senare avlämnade förslag om bl.a. särskilda bilavgifter (områdesavgifter) för att lösa prissättningen av storstädernas trafik (SOU 1989:43).

Tabell 1 En jämförelse av vägtrafikens marginalkostnader och rörliga avgifter år 1987 (öre/fordonskilometer).

Fordonskategori	Marginalkostnad	Rörlig avgift
Personbil, bensin	19 - 23	11 - 21
Personbil, bensin (kat)	15	10 - 18
Personbil, diesel	16	13 - 21
Lastbil, diesel	38 - 80	21 - 43
Buss	38 - 80	16 - 22
Släpvagn	17 - 80	9 - 25
Dragbil	77 - 100	40 - 58

Källa: Prop. 1987/88:50, s. 191

Den 1 januari 1991 infördes således en koldioxidskatt. Denna utgår med 58 öre per liter bensin och 72 öre per liter dieselolja. Samtidigt med att denna nya skatt infördes, reducerades bensinskatten resp. energiskatten.

I enlighet med miljöavgiftsutredningens förslag (SOU 1989:83) beslutade riksdagen om en differentiering av energiskatten på oljor mellan tre typer av miljöklasser. Detta system introducerades den 1 januari 1991.

Fordonsskatten har varit oförändrad sedan år 1988 för samtliga fordon exkl. traktorer och traktorsläp.

En väsentlig förändring i den generella beskattningen genomfördes den 1 mars 1990, då mervärdeskatt infördes på drivmedel.

Riksdagen fattade våren 1991 vidare beslut om att för fordon införa miljöklasser som träder i kraft 1 januari 1993 (prop. 1990/91:156, SkU25, rskr. 344). Riksdagen har också fattat beslut om att helt slopa skatten på ren etanol som används som motorbränsle fr.o.m. 1 juni 1992.

Järnvägstrafiken

Med 1988 års trafikpolitiska beslut följde ett system för järnvägstrafiken med banavgifter som omfattade såväl trafikberoende (rörliga) som trafikoberoende (fasta) avgifter.

Såväl olycksavgifter som miljöavgifter ingår i de banavgifter som järnvägstrafiken betalar. Olycksavgiften utgår som en tågkilometeravgift, medan miljöavgiften debiteras via bränsleskatten. Avgifterna för de externa effekterna svarar för ca 30% av de rörliga kostnaderna.

Den koldioxidskatt som infördes den 1 januari 1991 tillämpas ej för järnvägstrafik.

Luftfarten

För den regelbundna inrikes luftfarten tillämpas sedan år 1984 en taxa enligt principen tvådelad tariff för start- och landningstjänst samt passagerartjänst. I taxan ingår en fast avgift på årsbasis och en rörlig avgift som räknas per påstigen passagerare.

På grund av internationella överenskommelser inom luftfarten bedömdes det inte möjligt att tillämpa ett samhällsekonomiskt kostnadsansvar för det internationella flyget.

Den största förändringen i luftfartens kostnadsansvar har genomförts beträffande de externa effekterna. För inrikes flygtrafik i förvärvssyfte infördes den 1 mars 1989 en miljöskatt i syfte att minska avgasutsläppen av kolväten och kväveoxider.

Skatten tas ut med 12 kr. per kg utsläppta kolväten och kväveoxider. Saknas tillförlitliga uppgifter om sådana utsläpp tas skatten ut med 30 kr. per flygning om den högsta tillåtna startvikten är högst 10 000 kg och ytterligare 120 kr. för varje påbörjat helt 5 000-tal kg t.o.m. högst 35 000 kg och med ytterligare 60 kr. för varje påbörjat helt 5 000-tal kg därutöver.

Inrikesflygets kostnader för den nya miljöskatten beräknades vid införandet bli ca 60 milj.kr. per år. Efter det att Linjeflyg bytte ut brännkamrarna på sina Fokkerplan har utsläppen reducerats, och den årliga kostnaden minskat till ca 45 milj.kr.

Den 1 januari 1991 introducerades en koldioxidskatt på inrikesflyget. Denna skatt tas ut för varje flygning med 79 öre per kg förbrukat flygbränsle.

Sjöfarten

Sjöfartens betalningsansvar påverkades ej av 1988 års trafikpolitiska beslut. Skälet till att miljöavgifter inte aktualiserades var en strävan efter att svensk handelssjöfart skall kunna konkurrera med andra länder på likvärdiga villkor. Detta innebär bl.a. att miljöavgifter i utrikes sjöfart bedöms som möjliga först efter harmoniseringar av nationella regler i internationella överenskommelser.

Från svensk sida inriktas arbetet i den nordiska kretsen och inom den internationella sjöfartsorganisationen IMO på att utveckla internationellt accepterade modeller för sjöfartens miljöbeskattning. I en rapport till regeringen i januari 1992 har sjöfartsverket pekat på miljöpåverkan från fritidsbåtar, fiske- och arbetsfartyg i Sverige.

6.2.3 Skatter och avgifter inom EG

Inom EG pågår en process i syfte att harmonisera skatter och avgifter och introducera ekonomiska styrmedel inom transportområdet. I dagsläget är det svårt att beskriva hur skatterna inom transportområdet kommer att utformas efter år 1992.

Vad gäller vägtrafikskatterna baseras EG-kommissionens förslag på att alla fordon skall betala en fast avgift som täcker infrastrukturens fasta kostnader. Utöver denna fasta avgift skall fordonen betala en rörlig avgift som är beroende av sträckan.

När det gäller drivmedelsskatterna har beslut tagits av ministerrådet om miniminivåer som skall införas den 1 januari 1993. Inom kommissionen har utarbetats underlag för fastställande av målnivåer för beskattningen på längre sikt. Det saknas dock politiska ställningstaganden till nämnda målnivåer.

När det gäller fordonsskatterna har kommissionen lagt fram förslag som emellertid för närvarande är under omarbetning i kommissionen.

Kommissionen har publicerat ett tillkännagivande om en klimatstrategi vari diskuteras en kombinerad energi- och koldioxidskatt på fossila bränslen och elproduktion inkl. kärnkraft. Den miniminivå som diskuterats är 3 dollar per fat olja år 1993 vilken successivt skall höjas med 1 dollar per fat till år 2000 då avgiften skall vara 10 dollar per fat olja. Vid en lika fördelning mellan energiskatt och koldioxidskatt innebär detta ca 7 öre/kg koldioxidutsläpp vid nivån 10 dollar. Som jämförelse kan nämnas att den svenska skatten för närvarande är 25 öre/kg koldioxidutsläpp. Kommissionens förslag till energi- och koldioxidskatt skall vara intäktsneutral, vilket innebär att den skall kompletteras med motsvarande skattesänkningar på andra områden. Syftet är att åstadkomma en ny skattestruktur som ger miljövänliga incitament.

Trots harmoniseringssträvanden varierar skatter och avgifter inom EG och hela Europa. Drivmedelspriserna i konsumentledet skiljer sig väsentligt.

6.2.4. Strategi för ekonomiska styrmedel inom transportsektorn

Chefen för kommunikationsdepartementet avser att ta initiativ till en översyn av användningen av ekonomiska styrmedel inom transportsektorn. Han gör därvid följande bedömningar, som jag helt delar:

- Ekonomiska styrmedel har den effekten att de kan påskynda teknisk utveckling i miljöanpassad riktning men kan också medverka till en fördelning mellan trafikslagen som bättre överensstämmer med en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning.
- Det krävs flera olika typer av åtgärder för att transportsektorn skall kunna medverka till att miljömålen uppnås. Ekonomiska styrmedel är en viktig ingrediens i en sådan kombination av åtgärder.
- Sveriges ansökan om medlemskap i EG har stor betydelse för den svenska transport- och miljöpolitiken.
- Sverige måste när det gäller användningen av ekonomiska styrmedel inom transportsektorn finna långsiktiga lösningar som kan harmoniseras med EG.
- Skatter och avgifter är inte i dag systematiskt utformade för att styra i miljöförbättrande riktning.
- För att påskynda miljöanpassningen inom trafiken i syfte att nå de fastställda miljömålen behöver styrmedlens effektivitet förbättras och nya användningar övervägas.
- En samlad översyn av användningen av ekonomiska styrmedel inleds. Miljöaspekterna kommer att utredas när det gäller beskattningen av bilförmåner, den tunga trafiken och drivmedel. Syftet med översynen är att öka miljöhänsynen i beskattningen. Översynens huvuduppgift kommer att vara att i ett EG-perspektiv utvärdera användningen samt föreslå förenklingar och effektiviseringar i användningen av de ekonomiska styrmedlen inom trafikens olika sektorer.

Efter samråd med chefen för kommunikationsdepartementet ger jag här en redovisning av bakgrunden till och skälen för våra bedömningar.

EES-avtalet kommer att innebära att Sverige får fritt tillträde till EG:s hela inre marknad. Detta medför ökade krav på en väl fungerande infrastruktur och effektiva transporter.

Den förväntade trafikökningen såväl i Sverige som i Europa är inte problemfri. Trängsel är redan en realitet inom både vägtrafiken, järnvägstrafiken och flyget. Trafikens negativa effekter på miljön är det dominerande problemet. En central fråga är trafikens bidrag till växthuseffekten.

EG-kommissionen (transportdirektoratet) har nyligen presenterat ett debattunderlag i form av ett dokument om trafikens miljöeffekter (Green Paper on Transport and the Environment). Rapporten framhåller att miljöpolitiska åtgärder måste integreras i transportpolitiken. En slutsats är att tekniska åtgärder i fordonen inte räcker. Ekonomiska styrmedel bör därför utvecklas för att minska transportsektorns miljöeffekter. Styrmedlen skall bl.a. kunna leda till minskad trafiktillväxt. Dokumentet kommer att utgöra ett underlag för ett samlat dokument från kommissionen senare i år om EG:s transportpolitik för 1990-talet.

Det fortsatta miljöarbetet i Sverige kan givetvis inte ses isolerat från vad som sker inom EG. Sverige skall vara en pådrivande kraft i utformningen av EG:s kommande miljö- och trafikpolitik.

En av de viktigaste åtgärderna i en samlad politik för att minska trafikens miljöproblem är utvecklingen av de ekonomiska styrmedlen. Som tidigare redovisats är bilden splittrad. Trafikgrenarna har av skilda skäl behandlats olika. Avgifter och skatter har införts vid olika tillfällen och med olika motiv. Det är svårt att sätta pris på miljön. Den grundläggande vetenskapliga kunskapen är ofta bristfällig och det finns problem med att mäta både utsläpp och konsekvenser. Det gäller särskilt långsiktiga effekter. Avsaknaden av exakta beräkningar får emellertid inte leda till att användning av ekonomiska styrmedel utesluts. Beräkningar av vägtrafikens marginalkostnader visar att kostnaderna varierar kraftigt beroende bl.a. på trafikförhållandena. Detta får dock inte hindra att principen om förorenarens betalningsansvar måste hävdas.

Sett i ett internationellt perspektiv är den samlade användningen av ekonomiska styrmedel inom trafiken förhållandevis omfattande i Sverige. Nivåerna på skatterna är även relativt andra länder högt satta.

Att döma av uttalanden från Europeiska transportministerkonferensen (CEMT) och EG – senast uttryckt i kommissionens dokument om transporter och miljö – finns ett intresse för att använda sig av ekonomiska styrmedel i syfte att minska trafikens miljöeffekter.

Utgångspunkten för oss i Sverige är att användningen av ekonomiska styrmedel skall utformas i samklang med vad som gäller i EG eller i en vidare krets. Vissa styrmedel – inte minst sådana som har lokala eller regionala effekter t.ex. bilavgifter i storstäderna – bör dock även i framtiden kunna utformas från ett nationellt perspektiv.

Det pågår för närvarande ett mycket omfattande arbete inom trafikområdet som medför att det finns behov av att ge en samlad redovisning av de åtgärder som är mest kostnadseffektiva. Det gäller att hitta handlingsvägar som samtidigt tillgodoser trafikpolitiska och miljöpolitiska mål på lång sikt.

Trafikens miljöproblem är så allvarliga att en bredare översyn krävs. En

av utgångspunkterna för detta arbete är trafikverkens miljöarbete som redovisas hösten 1992 och naturvårdsverkets kommande klimatrapport. Andra viktiga bidrag kommer från nordiska ämbetsmannakommittén för transportfrågor som redovisar åtgärder inom luftfarten och sjöfarten för att minska trafikens miljöpåverkan samt naturvårdsverkets kommande rapport Miljö 93 där bl.a. miljösituationen i transportsektorn gås igenom.

Kostnadsansvarsutredningen, som arbetar med tillämpningen av ekonomiska styrmedel inom transportsektorn, kommer att redovisas inom kort. Regeringen har, i samband med arbetet med nya direktiv till den långsiktiga investeringsplaneringen, även givit statens väg- och trafikinstitut i uppdrag att granska bl.a. miljövärderingarna i de samhällsekonomiska kalkylmodellerna.

Trafikverken skall fr.o.m. hösten år 1992 varje år redovisa miljörapporter. I årets miljörapport skall trafikverken förutom förslag till åtgärder och kostnader lämna förslag till hur trafikverken skall kunna bidra till att de nationella miljömålen kan nås.

Tre prioriterade frågor

I miljöpolitiken inom transportsektorn bör miljöaspekterna utredas på tre områden som jag i likhet med chefen för kommunikationsdepartementet bedömer som särskilt viktiga.

Den nuvarande utformningen av bilförmånerna bidrar till en användning av förmånsbilen som ökar miljöbelastningen från trafiken. Förmånstagaren belastas ej direkt med en egen rörlig kostnad för den privata användningen av bilen, vilket är ett problem. Bilförmånsreglerna behandlas för närvarande av en särskild utredare i samband med en översyn av vissa regler i inkomstslaget tjänst (dir. 1992:3). I detta utredningsarbete kommer även miljöaspekterna av bilförmånerna att beaktas.

Vidare anser jag att det är angeläget att drivmedlens miljöprestanda förbättras med olika styrmedel. En uppföljning av nuvarande miljöklasser på dieselolja bör göras och miljöklassning av bensin utredas. Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utreda hur ett sådant miljöklassystem kan utformas. Jag återkommer senare i min föredragning med en närmare motivering till detta förslag.

Den tredje och sista prioriterade frågan är beskattningen av den tunga trafiken. I särskilt sammanhang utreds kilometerskatten (dir. 1991:106). Denna utredning har fått i uppdrag att lämna förslag till ett EG-anpassat beskattningssystem för dieseldrivna fordon. Vidare kommer miljökonsekvenserna i förhållande till dagsläget att analyseras.

Riktlinjer i övrigt

Miljöklassningen av fordon behöver utvecklas i ett europeiskt perspektiv och i största möjliga utsträckning harmoniseras med EG:s bestämmelser. Det är enligt min mening av stor vikt att Sverige aktivt bidrar i den europeiska utvecklingsprocessen.

Frågan om kommunernas möjligheter att i större utsträckning än i dag ut-

nyttja ekonomiska styrmedel i sin trafikpolitik har utretts och debatterats i många år. En del förändringar har genomförts bl.a. genom förslag i miljöpropositionen (1990/91:90) våren 1991.

Användningen av ekonomiska styrmedel i storstädernas trafikpolitik, har aktualiserats genom storstadsförhandlarnas överenskommelser. Förhandlingsuppgörelserna i Stockholms- och Göteborgsregionerna bygger på förutsättningen att kommunerna får möjlighet att använda nya former av ekonomiska styrmedel med syfte att dämpa bilanvändningen i stadskärnorna och för att finansiera kollektivtrafikens investeringar och kringfartsleder. Regeringen bör återkomma med förslag till riksdagen om lagstiftning i detta ämne. Nya, effektivare former för betalningsupptagning via elektroniska system är under utveckling bl.a. i en särskild statlig utredning (K 91/1231), som inom kort lämnar sina förslag.

Miljöklassificering av fartyg är en fråga som aktualiserats inom Helsingforskommissionen (HELCOM). Detta arbete tar sikte på att införa individuella miljöindex för fartyg. Indexen skall vara internationellt giltiga. De skall kunna tjäna som grund för ekonomisk stimulans genom t.ex. reduktion av avgifter. Avsikten med arbetet är att försöka nå en minskning av emissionerna och samtidigt höja energieffektiviteten.

Inom ramen för det översynsarbete som redovisas här bör arbetet med miljöklassificering av fartyg följas. Erforderliga initiativ bör också tas för att i ett senare skede kunna intensifiera det internationella arbete som pågår inom IMO (International Maritime Organization). Det miljöarbete som pågår inom EG bör också nära följas.

På det nationella planet bör undersökas om ekonomiska styrmedel i viss omfattning skulle kunna utnyttjas för vissa delar av den nationella sjöfarten. Sjöfartsverket har nyligen i en rapport redovisat uppgifter angående utsläppen från fritidsbåtarna i Sverige. Av rapporten framgår att utsläppen av kolväten och kolmonoxid i förhållande till motsvarande utsläpp från större fartyg är så stora att sjöfartsverket anser att det finns ett behov att begränsa fritidsbåtarnas utsläpp.

Översynen bör också omfatta en undersökning av förutsättningarna för en framtida miljöklassificering av flygplan avseende avgasutsläpp. Översynen bör också omfatta former för att effektivisera den banavgift som tas ut av järnvägstrafiken. En differentiering av avgiften mellan olika banor bör således övervägas.

6.2.5 Miljöklassindelning av oljor

Sverige införde den 1 januari 1991 en indelning av oljor i tre miljöklasser beroende på innehållet av svavel och aromatiska kolväten samt destillationsintervall. Miljöklass 1 innehåller de från miljösynpunkt strängaste kraven. Den 1 januari 1992 skärptes svavelkravet i klass 2 och höjdes den övre gränsen för destillationsintervallet i klasserna 1 och 2. Samtidigt infördes i dessa klasser tre nya krav. Dessa avser halten av polycykliska kolväten, cetanindex och densitet. Samtidigt sänktes skattesatserna för klasserna 1 och 2 så att skillnaden är 25 öre per liter mellan klass 3 och 2 och 45 öre per liter mellan klass 3 och 1.

Det är ännu för tidigt att dra några klara slutsatser av styreffekten av miljöklassindelningen och skattedifferenserna. Introduktionen av miljöklasserna 1 och 2 påskyndas av att bland annat Stockholms stad agerat med stöd av substitutionsprincipen i lagen om kemiska produkter. Oljeföretagen gör därför i dag stora investeringar för att få fram större kvantiteter av miljöklass 2 och i viss mån även miljöklass 1. Några förändringar i miljöklassystemet bör inte göras innan effekterna av det nuvarande systemet hunnit avläsas.

6.2.6 Miljöklassindelning av bensin

Min bedömning: Naturvårdsverket bör få i uppdrag att utreda hur ett miljöklassystem för bensin kan utformas. I detta sammanhang bör också prövas att öka differentieringen mellan blyad och oblyad bensin.

Skälen för min bedömning: Bensindrivna personbilar kommer att dominera personbilssidan under en lång tid framöver. Delar av de hälso- och miljöproblem bensindrift för med sig har reducerats genom skärpta avgaskrav samt återföringssystem för gaser vid tankning av bensin. De utsläppsreduktioner som kan uppnås genom ett miljöklassystem för bensin gäller främst bilar utan katalysatorer, vilka fortfarande utgör en stor del av bilparken. Trevägskatalysatorn fungerar dåligt innan den blir uppvärmd och på kortare sträckor är utsläppen därför betydande. På senare tid har tillverkningsmetoderna ändrats så att risken ökat för att bensinens miljöegenskaper blir sämre när det gäller andra parametrar än bly. Det gäller framför allt ökad halt av aromatiska kolväten som bensen samt ökad flyktighet av bensinen. Med en miljöklassindelning kan bensinkvaliteten kontrolleras avseende andra parametrar än bly. Det finns i dag en svensk standard på bensin. Den omfattar endast vissa parametrar avseende exempelvis bensen och svavelhalt.

Mot bakgrund härav avser jag att föreslå regeringen att naturvårdsverket får i uppdrag att utreda hur ett system för miljöklasser på bensin kan utformas. I detta sammanhang bör också prövas att öka differentieringen mellan blyad och oblyad bensin.

6.3 Energisektorn

Kraftiga åtgärder behövs för att miljöanpassa energisystemet. Vare sig fossila bränslen, kärnkraft eller tredje världens utnyttjande av vedbränslen är i det globala perspektivet långsiktigt hållbara med nu kända användarteknologier. Det är därför angeläget att utveckla långsiktigt hållbara energisystem.

En förändring av världens energisystem är en förutsättning för en hållbar utveckling. I förberedelserna för FN:s konferens för miljö och utveckling i juni 1992 behandlas energifrågorna såväl i förhandlingarna om en global klimatkonvention som i Agenda 21.

En förändring av världens energisystem kommer att kräva stora insatser och industriländerna måste vara föregångare. Den fortsatta anpassningen av

det svenska energisystemet måste ses mot denna bakgrund. En fullt ut genomförd anpassning av energisystemet kräver en internationell samordning.

Omställningen och miljöanpassningen av det svenska energisystemet kommer att präglas av satsningar på ökad energieffektivitet och förnybara energiformer. Riksdagen har ställt sig bakom att miljömålet är ett energisystem utan kärnkraft och där energisystemets bidrag till klimatpåverkan och försurning minskas kraftigt. I den energiöverenskommelse som gjordes mellan socialdemokratiska arbetarpartiet, folkpartiet liberalerna och centerpartiet framhölls bl.a. att landets elförsörjning skall tryggas genom ett energisystem som i största möjliga utsträckning grundas på varaktiga, helst inhemska och förnybara, energikällor samt en effektiv energihushållning. Riksdagen uttalade år 1980 (prop. 1979/80:170, NU70, rskr. 410) att kärnkraften skall avvecklas i den takt som är möjlig med hänsyn till behovet av elektrisk kraft för att upprätthålla sysselsättning och välfärd. Vidare angav riksdagen att det bör slås fast att den sista reaktorn i Sverige skall stängas senast år 2010.

Utsläpp av koldioxid vid förbränning av fossila bränslen påverkar klimatet. Det är därför angeläget att i största möjliga utsträckning undvika eldning med fossila bränslen.

De orörda älvarna och de älvsträckor som riksdagen har undantagit från utbyggnad skyddas även fortsättningsvis.

I regeringsförklaringen fastslås att miljövänlig energi från biobränslen, solenergi och vindkraft utvecklas och stimuleras och att energihushållningen främjas. Utgångspunkten för det fortsatta arbetet är den av riksdagen beslutade klimatstrategin (prop. 1990/91:88, NU40, rskr. 373 och 1990/91:90, JoU 30, rskr. 373).

Som ett led i den nödvändiga omställningen av energisystemet måste skatter och avgifter utformas så att de bl.a. främjar energieffektivitet och användningen av förnybara och miljövänliga energislag. Sverige var ett av de första länder i världen som införde en koldioxidskatt. Flera länder har därefter följt Sveriges exempel och inom EG pågår just nu ett arbete med att introducera en skatt på bl.a. koldioxid som en del av gemenskapens klimatstrategi.

Chefen för finansdepartementet har tidigare i dag redogjort för en omläggning av energiskatterna. Förslaget innebär en kraftig höjning av koldioxidskatten från 25 öre till 32 öre per kg koldioxid. Detta är en väsentlig skärpning av de klimatpolitiska ambitionerna och innebär att Sverige i fortsättningen kan spela en framträdande roll i det internationella arbetet för att uppnå en effektiv klimatkonvention.

Omläggningen av energiskatterna innehåller också ett nytt system för uttag av industrins miljöskatter. Detta innebär att koldioxidskatt tas ut för industrin, dvs. även för den industri som för närvarande har nedsättning av energi- och koldioxidskatt. Chefen för finansdepartementet har i detalj redogjort för motiven bakom denna förändring.

För egen del vill jag framhålla att det föreslagna systemet för industrin ligger väl i linje med Sveriges höga miljöpolitiska ambitioner. Den föreslagna skattesatsen för industrin , dvs. 8 öre per kg koldioxid, innebär incitament till energihushållning och energieffektiviseringar även för företag inom

denna sektor. Koldioxidskatten för industrin överstiger den nivå som nu diskuteras inom EG.

Jag delar inställningen att det kan finnas skäl att ha särskilda regler för att hindra att svensk industri utsätts för ett kostnadsläge som allvarligt avviker från vad som gäller i konkurrentländerna. När det gäller globala miljöproblem, inte minst risken för framtida klimatförändringar, har detta särskild betydelse. Varken den globala miljön eller den svenska ekonomin gynnas om produktion flyttas från Sverige till andra länder med lägre krav på miljön och mindre inslag av energihushållning.

Omläggningen av energiskatterna som chefen för finansdepartementet i dag har presenterat har således en tydlig miljöprofil. Biobränslenas konkurrenskraft i hushållssektorn förstärks. Emellertid kvarstår behovet att få till stånd en ytterligare ökning av användningen av förnybar energi och därmed en minskning av användningen av fossila bränslen också i övriga sektorer.

Från miljösynpunkt, inte minst för att stödja användningen av biobränslen, bör frågan om kraftvärmebeskattningen utredas skyndsamt. En särskild arbetsgrupp inrättas med detta syfte.

I samband med omläggningen av energibeskattningen avsätts 500 milj.kr. för att finansiera insatser vad gäller förnybar energi, hushållning samt vissa stödåtgärder i Baltikum och Östeuropa.

Dessa medel skall användas till att genomföra ytterligare åtgärder för att stärka biobränslenas konkurrenskraft, öka energihushållningen och användningen av andra förnybara energikällor.

Nyligen har miljöministrarna i länderna runt Östersjön antagit en plan för att återställa Östersjöns ekologiska balans. Vidare har planer utarbetats för visst bilateralt miljösamarbete med främst de baltiska länderna och Polen. En annan fråga med stor aktualitet i de östra östersjöländerna är de kärnkraftverk som nu drivs med bristande säkerhet. Incidenten i Sosnovyj Bor är bara ett tecken på de förhållanden som råder inom de tidigare sovjetiska kärnkraftverken. Statens kärnkraftinspektion och statens strålskyddsinstitut har presenterat en rad åtgärder i såväl kort som långt tidsperspektiv för att förbättra säkerheten vid de mest närbelägna kärnkraftverken på andra sidan Östersjön. Åtgärder inom ramen för dessa två program skall också delvis kunna finansieras ur den angivna ramen. Huvudfinansieringen avses dock ske genom det särskilda anslaget för Östeuropasamarbetet.

6.4 Kemikalier och avfall

6.4.1 Problem, strategier och styrmedel

Det årliga inflödet av miljöskadliga ämnen i varor och anläggningar är flerfaldigt större än de nuvarande årliga utsläppen till naturen. Därmed ackumuleras en växande mängd stabila miljö- och hälsoskadliga ämnen i bl.a. varor och byggnader. Ofta utgör detta inget hot mot miljön under användningen. Problemen uppkommer först när varorna kasseras och så småningom – ofta med stor fördröjning sprids ämnena i mark och vatten genom läckage från avfallsdeponier eller på annat sätt.

Producenter av varor och kemiska produkter har det yttersta ansvaret för

den miljöpåverkan och misshushållning med resurserna som kan bli följden av såväl tillverkning och användning som slutbehandling i avfallsledet. Producentens ansvar behöver utkrävas tydligare än hittills. Den som ger upphov till avfall skall också stå för kostnaderna i samband med avfallshanteringen.

En grundläggande strategi för att begränsa riskerna med hälso- och miljöfarliga ämnen i ett långsiktigt perspektiv är att ange en tidpunkt för avveckling som ligger så långt fram i tiden att företagen själva hinner ta fram alternativa, mindre farliga ämnen och tekniker. På sikt är detta en nödvändig strategi för att nå framgång eftersom myndigheterna varken kan eller bör svara för att styra kemikalieanvändningen i detalj.

En annan grundläggande strategi är att utnyttja internationellt samarbete för att få en effektiv långsiktig kemikaliekontroll. Samarbetet inom ramen för OECD samt med EG är särskilt betydelsefullt. Den omfattande internationella handeln med såväl varor som kemiska produkter medför att kemikaliekontrollen inte kan bedrivas effektivt på enbart nationell nivå.

En rad olika styrmedel och åtgärder behövs för att minska användningen av hälso- och miljöfarliga kemiska ämnen och produkter t.ex.:

- öka kunskaperna om kemiska ämnen och produkter,
- förbättra informationen,
- byta ut farliga produkter mot mindre farliga på frivillig väg eller genom överenskommelser,
- se till att hanteringen inte leder till en exponering som kan skada hälsa eller miljö för de produkter som inte kan bytas ut,
- totalförbud eller strikta begränsningar av användningen av vissa ämnen,
- ekonomiska styrmedel för att påverka marknadens aktörer i önskvärd riktning.

6.4.2 Existerande ekonomiska styrmedel inom kemikalie- och avfallsområdet

Miljöavgifter och skatter kan utgöra ett alternativ till andra generellt verkande åtgärder, t.ex. för att påskynda en avveckling som redan pågår eller för att göra en farlig produkt ekonomiskt olönsam och därmed styra över användningen till ur miljösynpunkt bättre alternativ. Ekonomiska styrmedel kan också utgöra ett komplement till tvingande regler, t.ex. för att åstadkomma en kontinuerlig avtrappning av användningen när det finns ett beslut om förbud med relativt lång tidshorisont.

Miljöavgifter och miljöskatter kan också spela en viktig roll i de fall där tydliga eller lönsamma alternativ ännu saknas, t.ex. vad gäller blyackumulatorer, men där man ändå vill åstadkomma en minskad användning genom en högre grad av kostnad/nyttoprövning från användaren.

Avgifter tas för närvarande ut på kemikalieområdet i form av kemikalieavgift som är indelad i en företagsdel och en produktdel. Företagsavgiften täcker de första tre produkterna. För bekämpningsmedel tas ut produktavgifter och en årsavgift.

Kemikalieavgiften så som den är utformad i dag har ingen styrande effekt på kemikalieanvändningen vad gäller farliga ämnen. Den enda styreffekten

är att små företag med bristande resurser eller med mycket liten kemikalieverksamhet avstår från denna.

Kemikalieinspektionen utreder för närvarande om det är möjligt att införa differentierade miljöavgifter på bekämpningsmedel i förhållande till hur farligt bekämpningsmedlet är.

I samband med sin behandling av miljöpropositionen i juni 1991 (prop. 1990/91:90, JoU30, rskr. 373) anslöt sig riksdagen till regeringens bedömning om att användningen av kadmium måste minskas kraftigt och återtagningspremier införas för att stimulera till ökad återlämning av uttjänta nickel/kadmiumbatterier. Insamlingsresultatet för uttjänta nickel/kadmiumbatterier är i dag för lågt. Insamlingsgraden måste öka markant. Målet är att minst 90 % av batterierna återtas.

Inom regeringskansliet pågår arbetet med att utforma ett återtagningssystem för förbrukade nickel/kadmiumbatterier. Som ett led i detta arbete skärpte regeringen nyligen miljöavgiften på nickel/kadmiumbatterier samt utvidgade avgiften till att även omfatta fast monterade batterier.

Differentiering av de kommunala avfallstaxorna kan vara ett sätt att styra mot ökad källsortering. För att säkerställa kommunernas möjligheter att i detta syfte differentiera taxorna har renhållningslagens avgiftsbestämmelser nyligen ändrats. Denna åtgärd kommer att bidra till att nå riksdagens mål på avfallsområdet.

Regeringen har nyligen beslutat att tillsätta en utredning som bland annat skall se över miljöskadeförsäkringen (dir. 1992:13). Utredningen skall bl.a. se om det går att införa en obligatorisk ansvarsförsäkring för tillverkare och importörer av kemikalier. Utredningen skall också undersöka om försäkringsmedlen kan användas till att förebygga och ersätta skador orsakade av kemikalier. Utredningen skall vara klar den 31 augusti 1993.

6.4.3 Ekonomiska styrmedel inom avfallsområdet

Min bedömning: Effektiva styrmedel bör utformas för att minska avfallsvolymen, öka återanvändning och återvinning samt förbättra metoderna för avfallshanteringen.

En särskild arbetsgrupp bör klarlägga effekterna av en avfallsskatt och pröva dess lämplighet som kostnadseffektivt styrmedel för att uppnå dessa mål.

Arbetsgruppen bör beakta de åtgärder som redan har genomförts eller kommer att genomföras i kommunerna.

Arbetsgruppen bör vidare föreslå ytterligare åtgärder för att stimulera till källsortering, miljöanpassad avfallsbehandling och sanering av deponier.

Regeringen bör ta ställning till eventuella förslag före årsskiftet 1992-1993.

Skälen för min bedömning: Riksdagen har vid flera tillfällen under senare år behandlat avfallsfrågor, bl.a. i samband med 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:100 bil. 16, JoU16, rskr. 241).

En övergripande målsättning är att avfallets volym och farlighet måste begränsas och att behandlingen av det avfall som ändå uppkommer måste förbättras. Skadligt avfall skall undvikas genom att innehållet av miljöskadliga ämnen i produkter och varor minskas. Detta förutsätter ett ökat ansvar hos producenter och konsumenter både när det gäller produktion och användning av riskfyllda ämnen och omhändertagande av avfallet. Industrin bör i framtiden själv ta hand om en ökad del av sitt avfall genom återtagning i processerna och annan ökad återanvändning.

Riksdagsbeslutet innebär bl.a. att källsortering bör utvecklas med sikte på att allt avfall som går till slutbehandling, sorteras i kategorier som möjliggör ett från resurshushållningssynpunkt lämpligt omhändertagande fr.o.m. år 1994. En ökad satsning på källsortering bör enligt riksdagsbeslutet leda till att förbränning och deponering av osorterat avfall i allt väsentligt skall ha upphört vid slutet av år 1993.

Mycket tyder på att det finns en relativt stor potential för källsortering som skulle kunna leda till ökad återvinning och förbättrade behandlingsmetoder. Genom sortering av industriavfallet kan t.ex. brännbart material av typ byggavfall o.d. separeras och bli ett tillskott till landets energiförsörjning. Vid källsortering av både industri- och hushållsavfall kan en fraktion erhållas med högt energivärde som närmast kan karakteriseras som biobränsle och som kan förbrännas utan problem i lämpliga anläggningar.

Den fraktion som i huvudsak består av matrester och dylikt kan användas för kompostering – företrädesvis lokalt eller för utvinning av biogas genom rötning. Även om osorterat hushållsavfall har visat sig kunna förbrännas på ett acceptabelt sätt i stora anläggningar med avancerad reningsutrustning, ger källsortering möjlighet till en mera differentierad avfallsbehandling som både miljömässigt och ekonomiskt bör vara att föredra.

Det finns emellertid omständigheter som motverkar utvecklingen mot ökad källsortering. En sådan omständighet är att priset för att lämna obehandlat avfall är lågt och att ekonomin därmed för närvarande inte är något starkt incitament för sortering av avfall och ökad återvinning av restprodukter och material.

En särskild arbetsgrupp bör därför klarlägga effekterna av en avfallsskatt och pröva dess lämplighet som kostnadseffektivt styrmedel för att uppnå de miljöpolitiska målen inom avfallsområdet.

Avsikten bör vara att regeringen skall kunna ta ställning till eventuella förslag före det kommande årsskiftet.

6.4.4 Styrmedel på användning av HCFC

Min bedömning: Naturvårdsverket bör få i uppdrag att närmare utreda hur styrmedel kan utformas för HCFC, s.k. "mjuka" freoner. Uppdraget bör redovisas senast den 1 oktober 1992. Regeringen kan därefter under nästa riksmöte återkomma med ställningstagande till förslaget.

Skälen för min bedömning: Redan i den av riksdagen år 1988 antagna mil-

jöpolitiska propositionen 1987/88:85 slås fast att användningen av ozonnedbrytande ämnen bör upphöra eller begränsas.

För att kunna genomföra avvecklingen av CFC, s.k. freoner, till den 1 januari 1995 behövs ersättningsprodukter. Inom vissa användningsområden är det aktuellt med en övergång från CFC till HCFC-föreningar. Beteckningen CFC står för klorfluorkarboner. Med HCFC avses ofullständigt halogenerade klorfluorkarboner.

Vid sina beslut med anledning av 1991 års miljöpolitiska proposition antog riksdagen en rad åtgärder till skydd av ozonskiktet. Avseende HCFC beslöt riksdagen att användningen skall begränsas innan den avvecklas så snart som möjligt. Ekonomiska styrmedel påtalades vara en väg för att påskynda utvecklingen av miljömässigt bättre alternativ.

Regeringen beslutade i januari i år att från den 1 januari 1994 begränsa användningen av samtliga HCFC-föreningar till köldmedia och som isolergas i hård skumplast (SFS 1992:41). De varor som tillåts innehålla HCFC efter 1 januari 1994 är i första hand kylskåp, frysskåp, kylanläggningar, värmepumpar, byggisolering och fjärrvärmerör.

Uttunningen av det stratosfäriska ozonskiktet beror på klorerade och bromerade ämnen av mänskligt ursprung. De senaste forskningsrönen pekar mot att ozonskiktet tunnas ut fortare än beräknat även över Arktis och nordliga breddgrader.

Både CFC och HCFC kan medverka till nedbrytningen av ozonskiktet, men den ozonnedbrytande potentialen är betydligt lägre för HCFC än för CFC. Vidare bidrar HCFC liksom CFC till växthuseffekten, om än i mindre grad. HCFC är övergångssubstanser utformade för att möjliggöra en snabb avveckling av CFC. Ett års fortsatt användning av CFC inom ett användningsområde innebär samma miljöpåverkan som 20 års användning av HCFC. Trots deras relativt låga ozonnedbrytande effekt finns det dock en allvarlig risk att en fortsatt och ökad användning av HCFC kan väsentligt bidra till nedbrytningen av ozonskiktet. Effekterna av en sådan övergång från CFC till HCFC beror av i vilken utsträckning ett sådant utbyte sker och på hur länge HCFC-föreningarna används.

I den internationella överenskommelsen om avveckling av ozonnedbrytande ämnen, Montrealprotokollet, regleras HCFC-föreningar ännu inte. De har fått beteckningen övergångssubstanser vilkas produktion och användning skall rapporteras på samma sätt som de i dag reglerade ämnena. Förslag till regleringsåtgärder för att begränsa och sedan avveckla användningen av HCFC-föreningar diskuteras för närvarande. Beslut skall fattas vid parternas möte i november 1992. EG-kommissionens förslag till reglering består bl.a. av en ännu inte fastställd procentsats för maximal ersättning av CFC med HCFC, samt upprättande av en lista över användningsområden för att begränsa användningen av HCFC.

På flera områden finns redan i dag HCFC-fria alternativ i form av andra tekniker och ämnen. Under de senaste åren har en teknikutveckling tagit fart även internationellt, varför sannolikheten att snabbt hitta alternativa tekniska lösningar för samtliga områden ökar.

Genom att förkorta den tidsrymd då HCFC behövs för att ersätta CFC-föreningar inom vissa användningsområden, minskas de totala utsläppen av

ozonnedbrytande ämnen. Det förbud som införs på HCFC från och med år 1994 täcker bara en mindre del av användningen. Huvuddelen av HCFC-användningen ligger inom de områden som inte har reglerats. Ytterligare styrmedel bör övervägas för att inom dessa områden styra mot en övergång till miljövänligare alternativ och därigenom kunna uppfylla det av riksdagen uppställda målet om en avveckling så snart som möjligt.

Mot bakgrund härav bör statens naturvårdsverk ges i uppdrag att närmare utreda hur styrmedel bör utformas för att stimulera en utveckling av alternativ till HCFC inom samtliga användningsområden. Vidare bör de samhällsekonomiska konsekvenserna av nya styrmedel belysas. Uppdraget bör redovisas till regeringen senast den 1 oktober 1991. Regeringen kommer därefter att återkomma med ställningstagande om införande av styrmedel för en övergång till miljövänligare alternativ än HCFC.

6.4.5 Miljöavgift på utsläpp av klorerade organiska ämnen

Min bedömning: *Naturvårdsverket bör få i uppdrag att utreda en avgift eller skatt på utsläppen av klorerade organiska ämnen från massatillverkning. En sådan bör kunna införas senast den 1 juli 1993. Samtidigt förutsätter detta att motsvarande åtgärder införs inom ramen för exempelvis HELCOM-samarbetet.*

Bakgrund: Miljöavgiftsutredningen lämnade i sitt första delbetänkande (SOU 1989:21) förslag på en avgift på utsläpp av klorerade organiska ämnen från massatillverkning.

Avgiften föreslogs bli så stor att den skulle vara styrande ned mot en utsläppsnivå av 1,5 kg totalt organiskt bundet klor (TOCl) per ton producerad blekt massa. Detta skulle medföra en avgift på ca 50 kr. per kg TOCl. Då de faktiska utsläppen kunde vara svåra att mäta utformades förslaget som en avgift på mängd använd blekkemikalie. För klorgas föreslogs en avgift på 5 kr. per kg och för klordioxid och hypoklorit 1 kr. resp. 7 kr. per kg.

En avgift som, vid den tiden, skulle verkat styrande ned mot ett utsläpp om 1 kg TOCl per ton producerad massa, skulle enligt utredningen behövt vara så stor som 200 kr. per kg utsläppt TOCl.

Då utvecklingen inom området gick betydligt fortare än förväntat och utsläppen av klorerade organiska föreningar därmed också minskade fortare än förväntat, tog miljöavgiftsutredningen på nytt upp frågan om en avgift på dessa utsläpp i sitt slutbetänkande (SOU 1990:59). Man föreslog där en avgift om 50 kr. per kg. adsorberbar organisk halogen (AOX), vilket i likhet med TOCl är ett mått på organiskt bunden halogen. Övergången till att mäta AOX istället för TOCl samtidigt som avgiftsnivån behölls innebar en mindre skärpning av den föreslagna avgiften.

I sitt slutbetänkande föreslog utredningen vidare att utsläppen under en viss nivå skulle avgiftsbefrias och att denna nivå till att börja med skulle sättas till 0,5 kg AOX per ton producerad massa.

Skälen för min bedömning: Klorerade organiska ämnen har dokumente-

rade negativa effekter på miljön i form av bl.a. påverkan på fisk och den marina faunan. Klorerade ämnen är till stor del även svårnedbrytbara varför halterna av dem i miljön, t.ex. i bottensediment, ökar med tiden. Vissa sådana föreningar har också en tendens att ackumuleras i levande vävnad. Sammantaget gör detta de klorerade organiska ämnena till ett av de stora miljöhoten. Detta gäller särskilt Östersjöns miljö.

Tillverkningen av blekt pappersmassa är den helt dominerande källan när det gäller utsläppen av klorerade organiska ämnen. Under framför allt de senaste tio åren har kraftfulla åtgärder vidtagits för att minska utsläppen från massaindustrin. Detta har resulterat i att utsläppen från de flesta aktuella fabriker idag ligger runt 1 kg AOX per ton producerad massa, vilket är en i internationell jämförelse mycket låg nivå. Trots detta måste utsläppen ytterligare minskas.

Naturvårdsverket har av regeringen fått i uppdrag att ta fram en plan för omprövningen av villkoren för den miljöfarliga industrin. Planen skall vara färdig till den 1 juli 1992. Målet för planen är att industrins utsläpp inom en tioårsperiod skall minskas till sådana nivåer att miljön inte skadas och hälsan inte påverkas. Skogsindustrin skall prioriteras vid omprövningen. För att kunna uppnå målet med planen måste man fastställa den nivå när utsläppen inte längre påverkar miljön.

En ytterligare åtgärd för att påskynda en minskning av utsläppen av klorerade organiska ämnen från massaindustrin kan vara att införa en miljöavgift eller skatt. Genom en sådan pålaga på de aktuella utsläppen ges industrin ett ekonomiskt incitament för att minska dem.

Som grund för naturvårdsverkets utredning bör ligga miljöavgiftsutredningens del- och slutbetänkanden. Problem som ytterligare måste utredas är bl.a. vid vilken utsläppsnivå miljön inte längre påverkas, mot vilken nivå avgiften eller skatten skall vara styrande, storleken på denna för att den skall vara styrande samt i vilken mån en sådan avgift eller skatt blir så hög att den kommer att påverka branschens lönsamhet och konkurrensförmåga.

Om det visar sig att nivån på en sådan pålaga blir så hög att lönsamhet och konkurrensförmåga påverkas bör ett system för återföring av en viss del av pålagan övervägas.

Vid beräkningen av om avgiften eller skatten kommer att påverka lönsamhet eller konkurrensförmåga skall hänsyn tas till eventuellt kommande skattelättnader för den aktuella branschen.

Det är viktigt att svensk industri inte utsätts för avsevärt strängare krav eller kraftigare pålagor än industrin i viktiga konkurrentländer. Regeringen kommer därför att verka för internationella åtgärder. Innan en eventuell miljöavgift/skatt införs avser regeringen även att ta upp frågan med de länder som gränsar till svenska vatten. Samtidigt förutsätter detta att motsvarande åtgärder införs inom ramen för exempelvis HELCOM-samarbetet.

7 Utsläppsramar och överlåtbara utsläppskvoter

Miljöpolitisk styrning i form av utsläppsramar eller s.k. bubblor, ofta i kombination med överlåtbara utsläppskvoter, har väckt ökat intresse under se-

nare år. Förenklat innebär detta att man sätter ett tak, ett ramvillkor, för de totala utsläppen av en viss förorening t.ex. inom ett visst område. Ramvillkoren kan utformas på olika sätt exempelvis att gälla enbart för vissa dominerande typer av utsläppskällor och inte för samtliga. Inom ramen finns sedan möjlighet att minska utsläppen där det är mest kostnadseffektivt. Utsläppsramar är i första hand lämpliga att använda då de samlade utsläppen av ett ämne behöver minskas men när det från miljösynpunkt saknar betydelse var utsläppsminskningen sker inom det aktuella området.

Utsläppsramar har i princip formen av ett administrativt styrmedel. I kombination med utdelning av överlåtbara utsläppskvoter (rätter/tillstånd), som då sammanlagt uppgår till det satta taket för utsläppen, skapas en kombination av ett administrativt och ett ekonomiskt styrmedel.

Fördelar med utsläppsramar och överlåtbara utsläppskvoter är att de genom sin inbyggda flexibilitet kan ge kostnadseffektiva lösningar eftersom begränsningen av utsläppen kan ske vid de utsläppsskällor där det kostar minst. Nackdelar kan sökas i termer av hur väl marknaden för utsläppskvoter fungerar, samt om mät- och administrationskostnader blir höga jämfört med andra styrmedel. Vidare kanske det inte är miljömässigt lämpligt eller möjligt att enbart fastställa en högsta tillåten utsläppsnivå eftersom särskild hänsyn kan behöva tas till lokal påverkan av enskilda utsläpp. En annan fråga som uppkommer är om den uppställda ramen skall behållas om några anläggningar tas ur drift. Det kan vidare föreligga avsevärda svårigheter med att konstruera systemen. Ett problem är hur utsläppskvoterna skall fördelas initialt så att inte företag som redan har begränsat sina utsläpp missgynnas.

Erfarenheter av styrning med överlåtbara utsläppskvoter finns i stort sett enbart i Förenta staterna och då i relativt begränsad omfattning.

7.1 Exempel på användning i Sverige

Ramvillkoren av administrativ karaktär. I Sverige finns flera exempel på att ramvillkor tillämpas för ett område eller en anläggning med flera utsläppspunkter men med samma huvudman. Detta är t.ex. ofta fallet då villkor för tillstånd enligt miljöskyddslagen meddelas avseende utsläpp av organiska lösningsmedel eller begränsning av buller. Ytterligare ett exempel är ramvillkor som givits för fjärrvärmeverk där samma huvudman har flera separata anläggningar.

7.2 Användning i Förenta staterna

I Förenta staterna finns erfarenheter från några olika program med överlåtbara utsläppskvoter.

Det gäller dels mer omfattande program som för blyhalt i bensin och det så kallade emissionshandelsprogrammet, The Emission Trading Program. Dels finns det mindre, geografiskt begränsade, program såsom för fosforutsläpp till en dricksvattenreservoar och för utsläpp av syreförbrukande ämnen till en flod.

Blyprogrammet som pågick mellan åren 1983 och 1987 anses ha varit mest framgångsrikt och aktiviteten har varit hög. Inom emissionshandelspro-

grammet har däremot merparten av transaktionerna skett inom samma företag medan transaktionerna mellan olika företag har varit få. Utvärderingar visar att emissionshandelsprogrammet har lett till märkbara kostnadsbesparingar för berörda företag men att effekterna på miljökvaliteten har varit små. Inom de övriga programmen har det hittills enbart förekommit några enstaka transaktioner.

År 1990 fattades beslut om ett landsomfattande system med överlåtbara utsläppskvoter för svaveldioxidutsläpp från fossileldade elkraftverk i Förenta staterna. Systemet skall säkerställa att utsläppen av svaveldioxid från denna typ av anläggningar reduceras med ca 50 %.

I ett första steg med början den 1 januari 1995 omfattas 110 stora anläggningar som år 1985 släppte ut mer än 0,54 g svavel per megajoule bränsle. I steg två som börjar år 2000 skärps kraven till att omfatta såväl större som mindre anläggningar vars utsläpp överskrider 0,26 g svavel per megajoule bränsle. Samtliga anläggningar får också grundkrav med vissa utsläppsvillkor som inte får överskridas.

En jämförelse med svenska förhållanden visar att utsläppen i Förenta staterna från denna typ av anläggningar är mycket hög och att Sverige har nått långt med utsläppsbegränsning med hjälp av individuell prövning enligt miljöskyddslagen och generella föreskrifter som utfärdats med stöd av lagen (1976:1074) om svavelhaltigt bränsle. Riksdagen har vid behandlingen av propositionen En god livsmiljö (prop. 1990/91:90) godkänt att utsläpp av svavel från större anläggningar efter år 1997 inte får överskrida 0,05 g svavel per megajoule bränsle och från mindre anläggningar 0,1 g svavel.

7.3 Möjligheter till utökad användning i Sverige

Min bedömning: Statens naturvårdsverk bör få i uppdrag att redovisa konkreta förslag om ökad användning av utsläppsramar.

Skälen för min bedömning: Vid tillståndsgivning enligt miljöskyddslagen kan naturligtvis ramvillkor av administrativ karaktär även i fortsättningen meddelas för ett område med flera utsläppspunkter men med samma huvudman. Detta gäller under förutsättning att det är utan betydelse för lokal påverkan var utsläppsminskningen sker. Det är däremot inte möjligt enligt gällande rätt att ge flera anläggningar med olika huvudmän ett gemensamt ramvillkor. Det beror på att miljöskyddslagen i sin nuvarande utformning bygger på prövning och tillsyn av enskilda verksamheter.

Möjligheten kvarstår dock att bilda en ram med överlåtbara utsläppskvoter inom vilken samtliga ingående tillståndspliktiga verksamheter underskrider sina givna tillstånd. Det finns även möjlighet att lägga ramar för verksamheter som inte är prövningspliktiga.

I en bilaga till långtidsutredningen 1992 (SOU 1992:19) ges exempel på ett antal förslag till utsläppsramar och överlåtbara utsläppskvoter som tidigare diskuterats i Sverige. Utredningen framhåller licenser på handelsgödsel och en "bubbla" gällande kolväteutsläpp på Hisingen som lämpliga exempel att

arbeta vidare med i första hand. Andra exempel som presenteras rör utsläpp av klorerade organiska föreningar från pappersmassefabriker samt utsläpp av koldioxid.

Önskan att introducera mer flexibilitet i miljöpolitiken gör det rimligt att överväga introduktion av överlåtbara utsläppsrätter i Sverige inom några väl valda områden.

Kommittén för översyn av miljöskyddslagstiftningen (ME 1989:04) har bl.a. i uppdrag att utreda hur tillståndsbeslut kan kopplas till den totala utsläppsmängden för vissa förekommande ämnen och för alla förekommande verksamheter inom området.

Jag kommer senare i år att föreslå att regeringen ger naturvårdsverket i uppdrag att närmare utarbeta konkreta förslag om ökad användning av utsläppsramar inom några områden, bl.a. för att öka flexibiliteten och därmed kostnadseffektiviteten vad gäller reduktion av kväveläckaget till vissa kustnära havsområden.

8 Miljöräkenskaper

Mitt förslag: För att förbättra och utveckla miljöstatistiken samt fysiska miljöräkenskaper på vissa områden anvisas 1,2 milj. kr. under budgetåret 1992/93.

Skälen till mitt förslag: Miljöstatistik och miljöräkenskaper, som möjliggör bättre information om viktiga samband mellan miljö och ekonomi, kan bidra till att förverkliga de miljöpolitiska målen och till att vidtagna åtgärder kan utvärderas på ett effektivt sätt. Miljöräkenskapsutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1991:37) att Sverige inleder ett mer systematiskt arbete med att utveckla miljöräkenskaper. Regeringen har därför med utgångspunkt från utredningens förslag och remissinstansernas synpunkter givit konjunkturinstitutet i uppdrag att utveckla metoder och modeller för att redovisa viktiga samband mellan miljö och ekonomi.

Regeringen bör under våren ge statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att utveckla och komplettera miljöstatistiken samt utveckla fysiska miljö- och naturresursräkenskaper. Ett uppdrag har också givits åt statens naturvårdsverk att utveckla system med miljöindex som kan ge en samlad bild av tillståndet i de svenska ekosystemen.

För SCB:s arbete behöver ytterligare medel tillföras. Jag föreslår därför att 1,2 milj. kr. anvisas för detta arbete under budgetåret 1992/93. När det gäller SCB:s fortsatta arbete bör en samlad bedömning av medelsbehovet för miljöstatistiken göras i samband med att SCB:s fördjupade anslagsframställning för åren 1993/94-1995/96 behandlas.

9 Hemställan

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

1. strategi för fortsatt användning av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken (avsnitt 5),
2. strategi för ekonomiska styrmedel inom transportsektorn (avsnitt 6.2.4),
3. miljöklassindelning av bensin (avsnitt 6.2.6),
4. ekonomiska styrmedel inom avfallsområdet (avsnitt 6.4.3),
5. styrmedel på användning av HCFC (avsnitt 6.4.4),
6. miljöavgift på utsläpp av klorerade organiska ämnen (avsnitt 6.4.5),
7. möjligheter till utökad användning i Sverige (avsnitt 7.3) och

dels föreslår riksdagen

att under fjortonde huvudtitelns reservationsanslag *Bidrag till miljöarbete* för budgetåret 1992/93 anvisa 1 200 000 kr. utöver vad som har föreslagits i prop. 1991/92:100 bil. 14.

Innehållsförteckning

1 Inledning 1
2 Val av styrmedel i miljöpolitiken 1
3 Ekonomiska styrmedel i ett internationellt perspektiv 3
3.1 Förenta Nationerna 3
3.2 OECD 4
3.3 Europeiska gemenskaperna 5
4 Användningen hittills av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken i Sverige 6
5 Strategi för fortsatt användning av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken 7
6 Ekonomiska styrmedel inom olika samhällssektorer 9
6.1 Jordbruket 9
6.2 Trafiken 10
6.2.1 Allmänt 10
6.2.2 Nuvarande användning av ekonomiska styrmedel inom transportsektorn 11
6.2.3 Skatter och avgifter inom EG 13
6.2.4 Strategi för ekonomiska styrmedel inom transportsektorn 14
6.2.5 Miljöklassindelning av oljor 17
6.2.6 Miljöklassindelning av bensin 18
6.3 Energisektorn 18
6.4 Kemikalier och avfall 20
6.4.1 Problem, strategier och styrmedel 20
6.4.2 Existerande ekonomiska styrmedel inom kemikalie- och avfallsområdet 21
6.4.3 Ekonomiska styrmedel inom avfallsområdet 22
6.4.4 Styrmedel på användningen av HCFC 23
6.4.5 Miljöavgift på utsläpp av klorerade organiska ämnen 25
7 Utsläppsramar och överlåtbara utsläppskvoter 26
7.1 Exempel på användning i Sverige 27
7.2 Användning i Förenta staterna 27
7.3 Möjligheter till utökad användning i Sverige 28
8 Miljöräkenskaper 29
9 Hemställan 30

gotab Stockholm 1992

Innehållsförteckning del I

Innehållsförteckning

Bilaga I:1 Reviderad finansplan

1 Regeringens strategi för den ekonomiska politiken 1
2 Finanspolitikens inriktning 5
3 Penningpolitiken 8
4 Den långsiktiga utgiftsstrategin 9
5 Omvandlingen av socialförsäkringssystemen 15
6 Kommunernas omvandling 19
7 Reformering av bostadsfinansieringen 24
8 Avregleringar och privatiseringar 25
9 Skattepolitiken 28
10 Arbetsmarknadspolitiska insatser 31
11 Den ekonomiska utvecklingen 1992-93 33
12 Avslutning 40

Statsbudgeten och särskilda frågor

1 Statsbudgeten budgetåren 1991/92 och 1992/93 42
2 Underliggande budgetutveckling 49
3 Budgetunderskott och statsskuld 50
4 Statliga garanti- och pensionsåtaganden 52
5 Årsbokslut för staten budgetåret 1990/91 59
6 Finansfullmakten 62
7 Vissa riktlinjer för den statliga budgetprocessen 63

Hemställan 66

Bil I:1 Reviderad finansplan
Bil I:1.1 Reviderad nationalbudget
Bil I:1.2 Långsiktig konsekvenskalkyl för bå 1992/93-1996/97
Bil I:1.3 Utdrag ur RRV:s reviderade inkomstberäkningar för bå 1992/93
Bil I:1.4 Räntor på statsskulden
Bil I:1.5 Reviderad statsbudget

Bil I:2 Utrikesdepartementet

Bil I:3 Socialdepartementet

Bil I:4 Kommunikationsdepartementet

Bil I:5 Finansdepartementet

Bil I:6 Utbildningsdepartementet

Bil I:7 Jordbruksdepartementet

Bil I:8 Arbetsmarkandsdepartementet

Bil I:9 Kulturdepartementet

Bil I:10 Näringsdepartementet

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

Föredragande: statsråden Wibble, Unckel, B. Westerberg, Odell, Friggebo

---

Förslag till riksdagen om den kommunala ekonomin (kompletteringsproposition, del II)

Statsrådet Wibble anför:

De förslag som läggs fram i del II av kompletteringspropositionen bygger på den kommunalekonomiska kommitténs betänkande: Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer (SOU 1991:98).

Förslagen utgår från två grundläggande förhållanden. Det första är att kravet på samhällsekonomisk balans är överordnat alla andra krav och måste styra bedömningarna av det framtida ekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn. Det andra är att rollfördelningen mellan staten respektive kommunerna och landstingen vad gäller uppgifter och ekonomi måste vara tydlig.

Statens förändrade roll

Staten har ett övergripande ansvar för att den offentliga verksamheten i vid mening utvecklas på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomisk balans. Statsmakternas riktlinjer för den kommunala ekonomin bör ange omfattningen av den skattefinansierade verksamheten oavsett om denna produceras av kommunen eller privata tjänsteproducenter. Det innebär att riktlinjer främst bör ges för den totala finansiella ramen och därmed för den kommunala skattesatsen och de statliga transfereringarna. Riktlinjerna bör revideras årligen med hänsyn till förändringar i det samhällsekonomiska läget.

De kommunalekonomiska besluten bör föregås av överläggningar mellan företrädare för regeringen respektive för kommuner och landsting. Överläggningar bör ske, dels inför ställningstagande till den finansiella ramen för de kommunala utgifterna, dels inför förslag till reformer, besparingar, omprioriteringar eller andra förändringar som berör den kommunala sektorn. Den s.k. finansieringsprincipen skall tillämpas, men inte lagfästas. Principen innebär att kommuner och landsting inte åläggs nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa på annat sätt än genom höjda skatter. Om statsmakterna

1 *Riksdagen 1991/92. 1 saml. Nr 150. Bilaga II*
Omtryckt

fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare minskas på motsvarande sätt de statliga bidragen.

Statsmakterna styr den kommunala sektorn genom att ange de ekonomiska ramarna. Statsmakterna skall också styra genom att följa upp de nationella målen för den kommunala verksamheten.

Statsmakternas uppföljning och utvärdering bör följa ansvarsfördelningen mellan statlig och kommunal sektor och avse resultaten av verksamheten. Resultatkraven behöver preciseras för att göra en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering möjlig. I den mån ansvarsfördelningen är oklar måste den göras tydlig.

Ett nytt system för utbetalning av kommunalskattemedel

Systemet för hur staten betalar ut kommunalskattemedel till kommuner läggs om så att utbetalningarna sker det år skatten avser och inte, som i dagens system, två år senare. Detta förbättrar kommunernas planering genom att inkomster och utgifter kommer att budgeteras i samma pris- och löneläge. Förändringen genomförs fr.o.m. år 1993.

Det nya systemet för statens utbetalning av kommunalskattemedel bör grundas på det senast kända skatteunderlaget i kommunen respektive landstinget. Skatteunderlaget räknas upp med en faktor som motsvarar den beräknade ökningen av skatteunderlaget de två efterföljande åren. Den prognostiserade utvecklingen följs upp och när taxeringsutfallet är känt görs en slutreglering.

Ett nytt generellt statsbidrag för kommunerna

Ett viktigt syfte med det nya statsbidraget är att skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna. Bidraget är ett komplement till kommunernas skatteinkomster och utgår oberoende av vilken verksamhet som kommunen bedriver. Skillnaderna i skatteuttag skall på sikt spegla skillnader i service, avgifter och effektivitet.

Tolv av de nuvarande specialdestinerade statsbidragen, bl.a. bidragen till skola och barnomsorg samt skatteutjämningsbidraget, extra skatteutjämningsbidraget och bidrag med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen, avskaffas och ersätts av ett nytt generellt statsbidrag för kommunerna.

Det särskilda systemet för mellankommunal kostnadsutjämning, som infördes den 1 oktober 1991 med anledning av äldrereformen, bör upphöra vid samma tidpunkt som ett nytt statsbidragssystem träder i kraft.

Skatteutjämningavgifterna och avräkningsskatten avskaffas fr.o.m. år 1993. Rundgången av pengar mellan stat och kommuner upphör således.

De bidrag som avvecklas uppgår till 69,5 miljarder kr. år 1993. Efter avdrag för slopade skatteutjämningsavgifter, slopad avräkningsskatt etc. uppgår det nya statsbidraget till 39,7 miljarder kr. år 1993.

Det nya s.k. utjämningsbidraget består av tre delar:

- ett bidrag för utjämning av kommunernas skatteinkomster upp till en generell garantinivå, uttryckt som andel av en uppräknad medelskattekraft,
- tillägg till respektive avdrag från bidraget på grund av opåverkbara skillnader i strukturella förhållanden samt
- tillägg för befolkningsminskning

Övergångsregler införs åren 1993 och 1994 för att begränsa omfördelningseffekterna av det nya utjämningsbidraget. Reglerna innebär att bidraget avseende år 1993 för varje kommun inte får öka eller minska med mer än 1,5 % av kommunens beräknade sammantagna inkomster av skatt och bidrag i jämförelse med det gamla bidragssystemet.

En expertgrupp tillsätts inom kort för att vidareutveckla systemet med avseende på utjämning av strukturkostnader. Gruppen skall lägga fram ett förslag i sådan tid att förändringen kan träda i kraft den 1 januari 1995.

Den inomregionala skatteutjämningen i Stockholms län bibehålls under åren 1993 och 1994. Det fortsatta behovet av detta system prövas i samband med att ställning tas till en reviderad strukturutjämning inför år 1995.

Förändringar för landstingen

Sex specialdestinerade bidrag avvecklas, liksom skatteutjämningsavgiften och avräkningsskatten. År 1993 återbetalas den tillfälliga indragning från landstingen som görs år 1992. Effekten av dessa förändringar kvittas mot utgiftsramen för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen.

Under år 1993 kvarstår dock en reducerad skatteutjämningsavgift. För att skatteutjämningsavgiften skall kunna tas bort fr.o.m. år 1994 måste nuvarande system för ersättningar till sjukvårdshuvudmännen göras om. Erforderliga förändringar måste kunna träda i kraft senast den 1 januari 1994.

Smärre förändringar görs i skatteutjämningsbidraget med hänsyn till de kopplingar som finns till det nya generella utjämningsbidraget till kommunerna.

Riktlinjer för kommunernas ekonomi åren 1993 till 1995

Riktlinjer bör ges för den kommunala skattesatsen och för de statliga transfereringarna.

I syfte att begränsa det kommunala skatteuttaget bör det kommunala skattestoppet förlängas. Ett lagfäst kommunalt skattestopp föreslås för år 1993. Det kan dock finnas kommuner som kan hamna i en akut ekonomisk situation. Om så skulle vara fallet får i sista hand frågan hanteras i särskild ordning genom att regeringen föreslår riksdagen en lagändring som ger utrymme för skattehöjningar. Jag förutsätter att kommuner som genom det nya utjämningssystemet får ökade statsbidrag

använder dessa för att sänka kommunalskatten. Det är önskvärt att spännvidden i skattesats mellan skilda kommuner minskar.

Statsbidragen bör av samhällsekonomiska skäl minskas med sammanlagt 7,5 miljarder kr. fr.o.m. år 1993. Vid utformningen av det nya statsbidragssystemet har detta beaktats så att år 1993 dras 5,2 miljarder kr. in från kommunerna och 2,3 miljarder kr. från landstingen.

Med hänsyn till det samhällsekonomiska läget anser jag att det inte finns utrymmet för att utlova någon uppräkning av statsbidragen fr.o.m. år 1994. Jag avser att i höst återkomma med en bedömning på bl.a. denna punkt, i samband med att jag redovisar mitt förslag till inriktning av den ekonomiska politiken på medellång sikt. Kommuner och landsting kan dock utgå från att det nya statsbidraget kommer att utvecklas mycket restriktivt under åren 1993-1995.

1 Inledning

Den 19 april 1990 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för finansdepartementet, statsrådet Larsson, att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att dels utforma ett nytt system för statens bidrag till kommuner och landsting, dels se över den kommunala sektorns övriga finansieringskällor (dir. 1990:20). Kommittén antog namnet Kommunalekonomiska kommittén (Fi 1990:04).

Genom beslut den 8 augusti 1991 fick kommittén genom tilläggsdirektiv i uppdrag att utreda de finansiella förutsättningarna för att, förutom de nuvarande statsbidragen till drift och underhåll av statskommunvägar, även överföra statsbidragen till drift och underhåll av enskilda vägar till ett nytt system för de statliga bidragen till kommunerna (dir. 1991:72).

Kommittén avlämnade i december 1991 betänkandet (SOU 1991:98) Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer. Kommitténs sammanfattning av betänkandet återfinns i *bilaga* 7.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna har lagts som *bilaga* 8. En sammanställning av remissvaren har gjorts inom finansdepartementet och finns tillgänglig i ärendet (dnr 5035/91).

2 Allmänna utgångspunkter

2.1 Den kommunala sektorn omdanas

Kommuner och landsting har en central roll för välfärden. De svarar för viktiga välfärdsuppgifter där vård, omsorg och utbildning dominerar. Kommuner och landsting har en stor betydelse som arbetsgivare och tjänsteproducenter. Genom sin stora omfattning både ekonomiskt och personellt spelar därför den kommunala sektorn en viktig samhällsekonomisk roll.

År 1990 arbetade 27 % av det totala antalet sysselsatta i riket i den kommunala sektorn. Landstingen och kommuner hade nästan 1,3 miljoner sysselsatta av vilka ca 79 % var kvinnor. Den offentliga konsumtionen domineras av den kommunala som därav svarar för drygt 70 %. Kommunsektorn svarar för en stor del av det totala skattetrycket. Tillsammans med statsbidragen utgör finansieringen av den kommunala verksamheten 22 procentenheter av en total skattekvot på 53 % av BNP år 1991.

Under de senaste två decennierna har kommuner och landsting expanderat mycket kraftigt. Under 1980-talet svarade enbart barnomsorgen för 40 % av den totala kommunala expansionen. Kommuner och landsting har därmed stått för en stor andel av tillväxten i produktion och sysselsättning. Kommunala monopol har förhindrat privata initiativ inom de sektorer som kommunerna svarar för. Bristen på konkurrens innebär att tillgängliga resurser i många fall inte tas tillvara på ett för samhället effektivt sätt.

Under de närmaste decennierna kommer situationen för kommunerna — i likhet med övrig offentlig verksamhet — att vara en annan. Den kommunala verksamheten måste ställas om från expansion till konsolidering. För att göra detta möjligt samtidigt som medborgarnas önskemål om service tillgodoses måste bl.a. konkurrensen inom det kommunala ansvarsområdet öka. Privata initiativ måste främjas. Hinder mot konkurrens måste undanröjas. Arbetet med att ta bort effektivitetshindrande regler måste målmedvetet bedrivas vidare.

Det är samtidigt av stor vikt att stärka den enskilde kommuninvånarens ställning och öka den enskildes valfrihet. Regeringen förbereder förslag som möjliggör för kommuninvånare som är berättigad till t.ex. barnomsorg eller äldreomsorg att få del av de resurser som kommunen avsätter för dessa verksamheter. Den enskilde bör själv få välja omsorgsform. Regeringen har redan lagt ett dylikt förslag beträffande val av skola. Genom sådana vidgade valmöjligheter främjas efterfrågan på nya och alternativa omsorgs- och skolformer och skapas stimulans och möjligheter för nya producenter. Det är uppenbart att valmöjligheterna måste formuleras olika för olika områden. Förslag i sådana avseenden kommer att läggas successivt.

Detta är den allmänna bakgrunden till de förslag som jag lägger fram i det följande.

2.2 Utgångspunkter för mina förslag

Mina förslag utgår från två grundläggande förhållanden.

Det första är att kravet på samhällsekonomisk balans är överordnat alla andra krav och därför måste styra bedömningar av det framtida ekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn. Utan en sund samhällsekonomi kommer kommunernas och landstingens möjligheter att ta sitt ansvar för vård, omsorg, utbildning etc. att undermineras, till förfång för välfärden och den samhälleliga utvecklingen på sikt.

Det andra är att rollfördelningen mellan staten respektive kommunerna och landstingen vad gäller uppgifter och ekonomi måste vara tydlig. Det ankommer på statsmakterna att föra en sådan politik gentemot den kommunala sektorn att kraven på verksamheten står i rimlig proportion till de restriktioner som den ekonomiska utvecklingen sätter. Kommuner och landsting måste också ges förutsättningar att förändra och effektivisera sin verksamhet.

Utifrån detta betraktelsesätt har följande riktlinjer varit vägledande för mina förslag.

- Statsmakterna skall ge tydligare ekonomiska ramar och så långsiktiga och stabila förutsättningar som den samhällsekonomiska situationen medger.
- De ekonomiska relationerna mellan statlig och kommunal sektor skall bli tydligare och enklare att överblicka.
- Den statliga regleringen av den kommunala verksamheten skall minska. De krav som statsmakterna ställer på kommunsektorn skall i princip regleras genom lagstiftning.
- Det kommunala självbestämmandet stärks genom att kommuner och landsting ges ökad handlingsfrihet.
- Reglerna utformas så att den enskilde kommuninvånarens valfrihet ökar.
- Ökad konkurrens i den kommunala sektorn stimuleras och underlättas.
- Statsmakternas mål, liksom uppföljning och utvärdering av resultatet av den kommunala verksamheten skall utvecklas och göras tydligare.

Mot denna bakgrund föreslår jag bl.a. en genomgripande förändring av statsbidragen till kommunerna. Stor samstämmighet råder bland remissinstanserna om angelägenheten av att snarast genomföra de tilltänkta systemförändringarna.

Innan jag går in på mina överväganden och förslag vill jag särskilt uppmärksamma några angränsande frågor som är centrala för utvecklingen inom den kommunala sektorn. Dessa gäller konkurrens, jämställdhet mellan kvinnor och män samt avreglering. Frågan om jämställdhet skall ses i perspektivet av att strukturer nu förändras inom en samhällssektor som är starkt kvinnodominerad.

Den ökade konkurrensen inom offentlig sektor är en nyckelfaktor för att bryta köer och undanröja andra brister. Kostnadseffektivitet, serviceförmåga och förnyelse bör vara målen för den ökade konkurrensen.

Det är framförallt genom att stimulera nya och fler externa entreprenader inom den kommunala sektorn som konkurrensen kan öka. I många kommuner och landsting sker också omfattande organisatoriska förändringar som skall stimulera en intern konkurrens mellan olika resultatenheter, så kallad intraprenad.

Min uppfattning är att det pågår ett omfattande arbete med att få igång nya entreprenader samt intraprenader och därmed ökad konkurrens. Detta sker i samarbete med såväl den egna personalen som externa kooperativa föreningar och näringslivets organisationer.

Jag anser det vara av stor vikt att denna utveckling mot ökad konkurrens påskyndas och underlättas. Konkurrenskommittén har i sitt betänkande (SOU 1991:104) Konkurrensen inom den kommunala sektorn lämnat förslag som syftar till att öka inslaget av konkurrens i den kommunala verksamheten. Betänkandet bereds för närvarande i regeringskansliet.

Konkurrenspolitiken är ett viktigt inslag i stabiliseringspolitiken samt en förutsättning för god resurshållning, ekonomisk tillväxt och utveckling av den internationella konkurrenskraften. Det är därför väsentligt att även kommunernas och landstingens verksamhet utsätts för konkurrens. Ett starkt ökat inslag av privata entreprenader inom den kommunala sektorn kommer också att innebära en kraftfull stimulans åt det lokala näringslivet.

Jag ser det som väsentligt att det lokala näringslivet får betydligt fler möjligheter att utföra uppdrag på områden där kommunerna driver verksamhet i egen regi.

Det faktum att det idag helt saknas privat konkurrens till många kommunala verksamheter visar hur allvarlig situationen är. Det visar också på vikten av att de satsningar som kommuner och landsting gör stimuleras och underlättas. Detta har varit en viktig utgångspunkt för mitt arbete med att reformera det kommunalekonomiska stödet.

Konkurrenskommittén har föreslagit åtgärder som syftar till att öka möjligheterna för kommuner och landsting att lägga ut verksamheter på entreprenad. Enligt kommittén är rättsläget i dag på många områden oklart vad det gäller möjligheterna att lägga ut kommunal verksamhet på entreprenad. Rättsläget i denna fråga bör klarläggas snarast.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med de förslag som krävs för att underlätta upphandling av kommunala tjänster i konkurrens.

Frågan om konkurrens i kommunal verksamhet accentueras också av Sveriges närmande till Europa, i första hand genom EES-avtalet, som i detta hänseende innebär att vi tar över EG:s regelverk på området. Detta regelverk bedöms öka konkurrensen i varje fall för de större upphandlingarna. Även för mindre upphandlingar bör möjligheter till konkurrens utnyttjas i minst lika stor utsträckning.

Jag vill också peka på de incitament till att effektivisera den kommunala verksamheten som följer av att möjligheterna att göra kostnadsjämförelser mellan olika kommuner förbättras. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet arbetar för närvarande på att förbättra redovisningen av nyckeltal samt på att utarbeta underlag för kostnadsjämförelser mellan olika kommuner respektive landsting.

Konkurrenskommittén har även lämnat andra förslag som syftar till att genom ökad konkurrens effektivisera den kommunala verksamheten. Ett sådant förslag berör sotningsmonopolet. Kommittén har föreslagit att försöksverksamhet med anbudskonkurrens vid upphandling av sotningstjänster inleds.

Regeringen avser att senare i år redovisa sina ställningstaganden med anledning av konkurrenskommitténs förslag.

2.4 Utvecklingen i ett kvinnoperspektiv

Sverige har, både i ett historiskt och ett internationellt perspektiv, kommit förhållandevis långt när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män. Ett viktigt mål för jämställdhetspolitiken är i det närmaste uppfyllt; nästan lika många kvinnor som män har ett eget förvärvsarbete och därmed också möjlighet till en egen försörjning.

Kvinnors ökade förvärvsfrekvens har sammanfallit med den kraftiga utbyggnaden av den kommunala sektorn. Vård, barnomsorg, äldreomsorg och utbildning är traditionellt kvinnodominerade delar av arbetsmarknaden.

Svenska kvinnors höga förvärvsfrekvens utgör, tillsammans med tillgång till bra barnomsorg till ett rimligt pris och möjligheter att vara hemma när barnen är små, en styrka i svensk ekonomi. Kvinnors höga förvärvsfrekvens är också en viktig konkurrensfördel, inte minst i ett internationellt perspektiv.

Det är emellertid långt kvar innan jämställdhet mellan kvinnor och män har uppnåtts, både inom privat och offentlig sektor. Fortfarande är kvinnors och mäns villkor på arbetsmarknaden mycket olika.

Kvinnor har t.ex. fortfarande generellt sett lägre lön än män. Forskningen visar att den könsuppdelade arbetsmarknaden och kvinnors deltidsarbete kan vara faktorer som har betydelse i detta sammanhang. Det finns emellertid också löneskillnader som inte kan förklaras av att en majoritet kvinnor arbetar inom den offentliga sektorn, av kvinnors deltidsarbete eller skillnader i utbildningsbakgrund m.m. Därtill kommer oroande uppgifter om att löneskillnaderna mellan kvinnor och män nu ökar. Dessa frågor studeras närmare av löneskillnadsutredningen (C 1991:05). Utredningen skall redovisa analys och förslag före utgången av år 1992.

De arbeten som kvinnor idag har i den sociala tjänstesektorn är ofta fysiskt och psykiskt mycket krävande samtidigt som arbetets konstruktion ofta inte ger möjlighet till eget inflytande och ansvar. Frågor om lön, arbetsmiljö och andra arbetsvillkor är här särskilt viktiga. En av de mest angelägna uppgifterna för jämställdhetsarbetet framöver är att på olika

sätt uppvärdera det arbete som kvinnor utför, både inom offentlig sektor och i övrigt.

Kvinnors erfarenheter, både som arbetstagare och som konsumenter av tjänster, måste på ett bättre sätt än hittills tas tillvara i arbetslivet. Det gäller i synnerhet inom den verksamhet som bedrivs i den sociala tjänstesektorn. Kvinnor måste få ökade möjligheter att ta eget ansvar och få ge sitt bidrag till hur det arbete som de själva utför skall bedrivas och organiseras. En sådan utveckling underlättas när strukturerna förändras och konkurrensen ökar i kommuner och landsting.

De förslag som regeringen hittills lagt fram om ökad valfrihet i barnomsorgen samt om kommunala bidrag (s.k. skolpeng) till fristående skolor ökar, tillsammans med den avreglering som i övrigt pågår inom denna sektor, möjligheterna för den enskilde att välja alternativa driftsformer. En utveckling mot ett ökat inslag av privata alternativ inom den sociala tjänstesektorn skapar också, enligt min mening, ökade möjligheter att förbättra kvinnors villkor på arbetsmarknaden. I stället för att som tidigare vara hänvisade till en eller två dominerande arbetsgivare kan de nu välja mellan fler. De nya verksamhetsformerna kan väntas innebära mindre och mer flexibla organisationer, vilket underlättar för de anställda t.ex. att påverka sitt arbetsinnehåll och sina arbetstider.

De kvinnor som arbetar inom denna sektor får på detta sätt också en vidgad arbetsmarknad och möjlighet till bättre arbetsvillkor i vid mening. Till detta kommer att kvinnor får en reell möjlighet att själva driva verksamhet inom t.ex. barnomsorgen. Med fler kvinnliga egenföretagare stärks kvinnors inflytande på arbetsmarknaden och deras kompetens och erfarenhet tas tillvara på ett bättre sätt. För att stödja dem som vill ta möjligheten att starta eget har socialdepartementet nyligen i samarbete med socialstyrelsen gett ut tipsbroschyren Tankar och idéer om privata dag- och fritidshem.

Jag kommer i det följande att föreslå ett nytt statsbidragssystem för kommunerna som bl.a. innebär att de stora specialdestinerade statsbidragen slopas. En avsikt med denna omläggning är att öka kommunernas och de enskilda människornas ansvar och frihet. Jag utgår från att kommunerna stödjer privata initiativ och att både kommuner och landsting riktar ökad uppmärksamhet mot arbetsvillkoren för de anställda kvinnorna samt uppmuntrar och stödjer de kvinnor som vill starta eget t.ex. för att driva entreprenader. Det är nödvändigt att utvecklingen på detta område uppmärksamt följs.

2.5 Fortsatt avreglering

En fortsatt avreglering av den kommunala verksamheten är nödvändig för att kommunerna och landstingen skall kunna anpassa sin verksamhet till rådande ekonomiska förhållanden och lokala förutsättningar. Erfarenheterna från frikommunförsöket visar att det finns tveksamheter och missuppfattningar om vilka regler som faktiskt gäller. Av de förslag frikommunerna förde fram till regeringen kunde en inte obetydlig andel genomföras utan förändringar i lagar eller andra författningar.

Ett flertal centrala *statliga myndigheter* har genom lag getts möjlighet att utfärda föreskrifter som riktar sig till den kommunala nivån. Från kommunalt håll har på senare tid viss kritik riktats mot föreskriftsrätten. Det har bland annat hävdats att myndigheternas föreskrifter i alltför hög utsträckning är utformade med hänsyn till den nämndorganisation som tidigare fanns i alla kommuner. Även de förändringar som nu föreslås i fråga om statsbidragens utformning torde påverka utformningen av myndigheternas föreskrifter.

Det är angeläget att den avreglering som riksdag och regering genomfört även avspeglas i myndigheternas föreskrifter. Myndigheterna bör se över den regelgivning som riktar sig till kommunerna och landstingen. Myndigheterna bör dels gå igenom vilka föreskrifter som måste finnas kvar, dels ompröva dessa så att de både till form och innehåll anpassas till de förändringar som skett i fråga om nämndorganisation och statsbidragssystem.

Begränsningsförordningen (1987:1347) innebär att statliga myndigheter skall utreda kostnadsmässiga och andra konsekvenser av de regler som man avser att utfärda. Syftet är att begränsa beståndet av sådana regler som medför ökade kostnader för staten, kommuner, näringsliv, organisationer och enskilda. Riksrevisionsverket (RRV) har i rapporten (Dnr 1988:508) Regelekonomi — begränsningsförordningen i praktiken redovisat erfarenheterna av förordningens tillämpning. RRV anser att situationen inte är helt tillfredsställande vad det gäller de utredningar som myndigheterna är skyldiga att göra för att belysa konsekvenserna av en ny föreskrift. Mot bakgrund av dagens ekonomiska förhållanden är det rimligt att ha en hög ambitionsnivå när det gäller konsekvensutredningar. De brister som fortfarande finns är otillfredsställande. Inom civildepartementet kommer ett arbete att initieras som syftar till att se över begränsningsförordningen i syfte att pröva möjligheterna till en bättre efterlevnad av förordningen.

Det finns anledning att i detta sammanhang också peka på betydelsen av ett fortsatt regelreformeringsarbete när det gäller *regler som är beslutade av kommuner och landsting*. Jag anser det vara av stor vikt att kommuner och landsting aktivt inventerar de regelsystem som man själv förfogar över i syfte att finna möjligheter att avreglera verksamhet.

Ett underlag för ett sådant arbete är t.ex. promemorian (Ds 1991:32) Regelreformering, som publicerats av civildepartementet.

3 Förhållandet medborgare - kommun - stat

3.1 Den kommunalekonomiska kommittén

Kommitténs uppdrag berör i hög grad förhållandet mellan medborgare, stat och kommun. Kommittén har därför ägnat ett kapitel åt denna fråga. Den kommunala självstyrelsen utgör en självskriven utgångspunkt för analysen. Kommittén redovisar två olika synsätt vad gäller den kommunala funktionen och den kommunala verksamheten. Det ena synsättet innebär att man anser att den offentliga makten utgår från staten och att därmed kommunala beslut sker med utnyttjande av en delegering av denna makt till kommunerna. Det andra synsättet är att kommunernas befogenhet att fatta egna beslut för sin verksamhet m.m. utgör grunden för det folkstyre som slås fast i regeringsformen. Med det synsättet utövas inte den kommunala makten på grund av delegation från statens sida.

Dessa två synsätt är varandras motsatser. När kommittén analyserar hur den statliga och kommunala makten faktiskt utövas konstaterar man att de svenska förhållandena innebär en kompromiss, en pragmatisk tillämpning av båda synsätten. Man konstaterar att den kommunala självstyrelsen är en del av den offentliga makten och att avvägningen mellan stat och kommun varierar över olika tider.

Kommittén slår fast att den kommunala självstyrelsen inte är total utan begränsad. Jag delar kommitténs uppfattning. Det är emellertid inte möjligt att dra en skarp gräns för den kommunala självstyrelsens omfattning. Omfattningen måste enligt min mening avvägas med utgångspunkt i de uppgifter som åvilar staten ensam, men som ändå har kommunala återverkningar.

Kommittén har angett tre olika uppgifter som ankommer på staten ensam. Jag delar kommitténs uppfattning. De tre uppgifterna är följande.

1 *Offentlig verksamhet som har en given anknytning till hela riket*, t.ex. utrikespolitik, infrastrukturuppbyggnad, rättsordningen och skolans innehåll.
2 *Fördelningspolitik.* Denna uppgift avser vad jag tidigare nämnde, nämligen önskemålet om att servicenivån inte varierar alltför mycket mellan kommunerna.
3 *Överordnat ansvar för samhällsekonomin och stabiliseringspolitiken.* Denna uppgift innebär att staten måste ha möjlighet att med bindande verkan kunna fastställa finansiella ramar, inte endast för den statliga sektorn utan också för den kommunala sektorn. Staten har sålunda ett övergripande ansvar för den offentliga sektorns utveckling.

3.2 Den kommunala självstyrelsen

Med utgångspunkt i kommitténs analys kan man konstatera att det inte är möjligt att dra någon skarp gräns för vad den kommunala självstyrelsen närmare bestämt innebär. Kommittén har anfört att utrymmet för självstyrelsen har ökat genom att den statliga detaljregleringen har

minskat. Kommittén menar vidare att förhållandet stat - kommun inte kännetecknas av principiellt olikartade intressen utan av ett gemensamt ansvar för medborgarnas bästa genom samarbete i olika former.

För egen del vill jag anföra följande. Jag delar kommitténs uppfattning att utrymmet för den kommunala självstyrelsen ökat i samma takt som den statliga detaljstyrningen minskat. Emellertid har staten otvetydigt det övergripande ansvaret för samhällsekonomin och har att se till att resurserna används på ett för hela ekonomin rationellt sätt. För att denna uppgift skall kunna utövas på ett praktiskt genomförbart sätt är det nödvändigt att det finns ett utrymme för normgivning gentemot kommunerna utan att självstyrelsen kränks. Sådan normgivning gentemot kommunerna skall ske genom lag (RF 8:5).

Det är emellertid inte möjligt att exakt bestämma var gränsen går för vad som kan vara en tillåten normgivning i detta hänseende. Hur den kommunala handlingsfriheten påverkas är också en fråga om sammanvägning av flera olika åtgärder, där effekten av ett åtgärdspaket sammantaget kan innebära att bedömningen skulle bli annorlunda än om varje åtgärd bedömdes för sig. Av regeringsformen kan inte någon exakt vägledning hämtas. Tvärtom anges i förarbetena att bedömningen av arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste "i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen" (prop. 1973:90 s. 90). Att sådana sammanvägningar måste göras visas också av den debatt som ibland blossar upp. Den senaste gällde den särskilda frågan om möjligheten att införa det tvååriga skattestoppet.

3.3 Sammanfattande synpunkter

För egen del vill jag anföra att man kan betrakta samspelet mellan stat och kommun från den enskilde medborgarens synpunkt. Med den utgångspunkten är det självklart att den dagliga tillvaron påverkas av såväl statliga som kommunala beslut. Det är enligt min mening inte rimligt att se de två sektorerna som helt åtskilda från varandra. Staten har — och måste ha — det övergripande ansvaret för hur resurserna fördelas inom riket men har också ett motsvarande ansvar för att den service som erbjuds medborgarna inte varierar alltför mycket mellan kommuner i riket. Kommittén betonar de positiva värden en kommunal självstyrelse vill främja. Grundvalen är de riktlinjer för relationerna medborgare - kommun - stat som kommer till uttryck i subsidiaritetsprincipen. Från demokratisk synpunkt är det viktigt att medborgarna styr sig själva och svarar för administrationen på den lokala nivån vilket stimulerar samhällelig pluralism. Då beslut fattas och samhälleliga uppgifter löses på lägsta effektiva nivå, dvs. av dem eller nära dem vilka besluten berör, tillvaratas också viktiga effektivitetsvärden.

Jag delar kommitténs uppfattning om utvecklingen av den kommunala självstyrelsen och att en fortsatt avreglering är nödvändig. Stora krav kommer att ställas på omdaning och effektivisering av den kommunala verksamheten på grund av att de resurser som inom överskådlig kan ställas till förfogande är begränsade. Jag delar också uppfattningen att

riksdagen och regeringen på grund av sitt övergripande ansvar för den ekonomiska utvecklingen skall kunna vidta åtgärder som påverkar kommunernas och landstingens verksamhet och också deras möjligheter att finansiera verksamheten. Det är synnerligen angeläget att ekonomiska ramar fastställs och att det därmed klart anges vilket utrymme som finns. Det åvilar därmed riksdag och regering ett mycket stort ansvar att dessa ramar fastställs och utformas med urskillning och varsamhet.

4 Kommunernas anpassning till den samhällsekonomiska utvecklingen

Den kommunala sektorn spelar en viktig samhällsekonomisk roll. Kommuner och landsting är stora arbetsgivare och tjänsteproducenter. En femtedel av den totala bruttonationalprodukten används till konsumtion och investeringar i den kommunala sektorn.

Tabell 4.1 Kommunernas ekonomiska betydelse år 1990 - några nyckeltal

– Kommunal sysselsättning	27%	av totalt antal sysselsatta
– Kommunal konsumtion	19%	av BNP
– Kommunala investeringar	2%	"
– Kommunal produktion	16%	"
– Kommunala utgifter	39%	av totala offentliga utgifter
– Kommunal konsumtion	71%	av total offentlig konsumtion

Källa: Statistiska centralbyrån

Under de två senaste decennierna har den kommunala verksamheten expanderat mycket kraftigt. Kommuner och landsting har därmed stått för en mycket stor andel av tillväxten i produktion och sysselsättning. Kommunernas verksamhet är mycket arbetskraftsintensiv. Under 1980-talet svarade kommunerna för över hälften av den totala sysselsättningsökningen trots att den kommunala konsumtionen växte något långsammare än BNP.

Den kommunala sektorn svarar för en stor del av det totala skattetrycket i ekonomin. Kommunernas intäkter från kommunalskatt motsvarar 16% av BNP. Tillsammans med statsbidragen, som finansieras med statliga skatteintäkter, svarade finansieringen av den kommunala verksamheten 1991 för 22 procentenheter av en total skattekvot på ca 53% av BNP. Kommunala monopol har förhindrat privata initiativ att växa fram inom de sektorer kommunerna ansvarar för. Bristen på konkurrens har i många fall inneburit att tillgängliga resurser inte tagits till vara på ett effektivt sätt.

Under de närmaste decennierna kommer situationen för kommunerna, i likhet med övrig offentlig verksamhet, att vara en annan. Den offentliga verksamheten måste ställas om från expansion till en stagnerande verksamhetsvolym. De skattemedel som står till kommunernas förfogande kommer inte att kunna växa i samma takt som efterfrågan på den typ av verksamhet som kommunerna ansvarar för. Organisation och finansieringsformer inom dessa verksamhetsområden kommer att genomgå betydande förändringar.

Min bedömning: Staten har ett övergripande ansvar för att den offentliga verksamheten i vid mening utvecklas på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomisk balans. Statsmakternas riktlinjer för den kommunala ekonomin bör ange omfattningen av den skattefinansierade verksamheten i den kommunala sektorn. Det innebär att riktlinjer främst bör ges för den totala finansiella ramen genom riktlinjer för den kommunala skattesatsen och de statliga transfereringarna.

Statsmakterna bör redovisa vilken utveckling av den kommunala ekonomin som bedöms förenlig med samhällsekonomisk balans. Riktlinjerna bör översiktligt omfatta en treårsperiod och bör revideras årligen med hänsyn till förändringar i det samhällsekonomiska läget. Vid revideringen fastställs riktlinjer för en ny treårsperiod, så att dessa löpande avser tre år framåt.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer i stort sett med min bedömning. Kommittén anser emellertid att riktlinjerna bör justeras endast vid större förändringar av de samhällsekonomiska förutsättningarna.

Remissinstanserna: Många remissinstanser anser att det är viktigt att kommunerna ges stabila och långsiktiga planeringsförutsättningar. De tillstyrker att riktlinjerna omfattar en treårsperiod. Riksgäldskontoret anser dock att riktlinjer om utdebitering och statsbidrag som endast avser en treårsperiod inte ger tillräckligt stabila och långsiktiga planeringsförutsättningar. Riksgäldskontoret anser att staten årligen bör ta ställning till det år som följer efter den ett år tidigare behandlade treårsperioden och därigenom fastlägga förutsättningarna för en ny treårsperiod.

Skälen för min bedömning: Kommuner och landsting ställs inför stora krav på förändring och anpassning av verksamheten på 1990-talet. Omfattande strukturella förändringar kommer att behövas. För att inom ramen för samhällsekonomisk balans göra det möjligt att möta medborgarnas behov av bl.a. viktiga sociala tjänster krävs betydande produktivitetsförbättringar. Om utrymme skall skapas för nya reformer eller skattesänkningar kan det också bli nödvändigt att minska eller avveckla verksamheter som nu skattefinansieras.

Statsmakternas agerande gentemot kommuner och landsting bör vara sådant att det bidrar till att sektorn kan ha en rimlig planeringshorisont som ligger långt fram. På det sättet underlättas strukturella förändringar och undviks förhastade kortsiktiga lösningar. En utveckling av system med skolpeng, barnomsorgspeng etc. kommer att innebära att kommuninvånarna får rätt att använda en del av de finansiella resurser som består av kommunalskattemedel och statsbidrag. Dessa medel kommer att användas för skola, barnomsorg etc., men inte nödvändigtvis i verksamhet som kommunerna bedriver. Redan av detta skäl påverkas kommunernas planeringsförutsättningar.

Riksdag och regering bör så långt möjligt med hänsyn till de krav som den ekonomiska utvecklingen i landet eller i vår omvärld ställer, ge kommunerna och landstingen de erforderliga planeringsförutsättningarna i samband med att riksdagen tar ställning till regeringens ekonomiska politik på medellång sikt. Dessa riktlinjer bör grundas på den långtidsutredning som publiceras vart tredje år. De planeringsförutsättningar som kan komma ifråga är vilket finansiellt utrymme som genom kommunalskatt och statsbidrag kommer att vara tillgängligt.

Jag bedömer det emellertid inte möjligt för riksdag och regering att nu lägga fast dessa förutsättningar för en så lång tid som tre år. De samhällsekonomiska förutsättningarna och bedömningen av den framtida utvecklingen kan i väsentliga avseenden förändras under denna jämförelsevis långa period.

De riktlinjer som riksdagen formulerar på medellång sikt bör därför revideras årligen i samband med att riksdagen tar ställning till regeringens ekonomiska politik för de närmaste åren. I kompletteringspropositionerna ingår numera beräkningar av den offentliga sektorns finansiella utveckling i ett femårsperspektiv. Dessa revideras årligen och rullas då ett år framåt. Det är min bedömning att dessa kalkyler kan ligga till grund för de riktlinjer statsmakterna årligen bör ge kommuner och landsting.

4.2 Det samhällsekonomiska utrymmet för kommunerna

Min bedömning: Det är i grunden kommunernas beskattningsrätt som motiverar en avgränsning av den kommunala sektorns samhällsekonomiska utrymme. Detta utrymme begränsas

dels av att de för internationell konkurrens utsatta delarna av ekonomin skall ha tillgång till arbetskraft och andra resurser till konkurrenskraftiga löner och priser

dels av kravet på långsiktig finansiell balans i den offentliga sektorn.

Över en längre tidsperiod bör den kommunala sektorn som helhet uppvisa en finansiell balans i de delar av verksamheten som inte är affärsdrivande.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i stort sett med min bedömning.

Remissinstanserna: Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet menar att den kommunala verksamheten måste få högre prioritet än vad kommittén förordat inom ramen för ett begränsat totalt skatteutrymme. De pekar vidare på att den finansiella restriktion som en reducerad kommunal skattekvot innebär kommer att medföra att den reala verksamhetsvolymen måste skäras ned och att någon restriktion därför inte kommer att behövas. Landstingsförbundet menar att kommitténs analys inte tagit hänsyn till kommunernas betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen. Förbundet anser att en alltför kraftig be-

gränsning av verksamheten i kommuner och landsting får en skadlig effekt på samhällsekonomin. Riksgäldskontoret anser att kommunernas finansiella sparandeunderskott bör begränsas till viss procent av skatteunderlaget.

Skälen för min bedömning: I 1992 års finansplan har jag angett att den ekonomiska politikens huvuduppgifter är att öka tillväxt- och utvecklingskraften i ekonomin och att lägga grunden för en god konkurrenskraft och en varaktigt låg inflationstakt.

Denna inriktning av den ekonomiska politiken förutsätter att

- de skyddade sektorerna hålls tillbaka så att det finns ett tillräckligt resursutrymme för de konkurrensutsatta delarna av ekonomin att växa
- en rad skattesatser sänks och att politiken får en inriktning som möjliggör en reduktion av skattetrycket
- en stram finanspolitik baserad på en restriktiv prövning av offentliga utgifter och målet att skapa finansiell balans i den offentliga sektorn under en konjunkturcykel.

Kommuner och landsting finansierar en betydande del av produktionen i den skyddade sektorn. Finansieringen av den kommunala sektorns verksamhet tar i anspråk nära hälften av den offentliga sektorns skatteinkomster. Utvecklingen av den kommunala sektorn spelar därför en viktig roll i den ekonomiska politiken.

Avvägningen av hur resursutrymmet fördelas mellan de för internationell konkurrens utsatta delarna av ekonomin och de icke-konkurrensutsatta sektorerna är en fråga som berör inte enbart kommunerna. Skälen för att strama åt eller stimulera den inhemska efterfrågan från hushåll och företag gör sig gällande även gentemot kommunal verksamhet. En alltför snabb expansion av de skyddade sektorerna riskerar att tränga undan de konkurrensutsatta delarna, som inte har samma möjlighet att vältra över en kostnadsökning på konsumenterna. Det var i hög grad detta som skedde under de sista åren på 1980-talet och som bidragit till de problem svensk ekonomi nu brottas med.

Det är konsumenternas värderingar som skall styra resursfördelningen mellan olika sektorer i ekonomin. Skattefinansiering innebär emellertid att den direkta kopplingen mellan konsumenternas värdering av en tjänst och kostnaden för att producera den är bruten. Det finns därför anledning att särskilt uppmärksamma utvecklingen av den skattefinansierade konsumtionen.

Det ökande internationella beroendet och den närmare anknytningen till den europeiska marknaden kommer att öka skattebasernas rörlighet. Om Sverige har markant högre skattesatser än omvärlden kan lättrörliga skattebaser eroderas genom utflyttning, gränshandel m.m. Skatteintäkterna blir lägre. Det innebär även beskattningens samhällsekonomiska kostnad blir högre än i nuläget.

En rad skatter har redan sänkts. Regeringen avser att föreslå ytterligare strategiska skattesänkningar. Kommunernas del av de sammanlagda skatteinkomsterna utgörs dels av kommunalskatten, dels av statsbidragen till kommunerna, eftersom dessa i sin tur finansieras av skattemedel.

Summan av dessa båda delar av kommunernas intäkter motsvarade förra året ca 22% av BNP, vilket kan jämföras med att skatteinkomsterna för hela den offentliga sektorn motsvarade 53% av BNP.

Jag bedömer att det inte kommer att finnas förutsättningar att sanera de offentliga finanserna enbart genom en reduktion av statens konsumtion eller statens transfereringar till hushåll och företag. Detta innebär att statsbidragen till kommunerna måste utvecklas mycket restriktivt samtidigt som kommunalskatterna inte kan tillåtas öka.

En restriktion på kommunernas intäkter måste kombineras med ett krav på kommunernas sparande. Enligt min mening bör detta sparkrav formuleras så att kommunsektorn över en längre tidsperiod skall uppvisa en finansiell balans vad avser de delar av verksamheten som inte är affärsdrivande. Med restriktionen på kommunernas möjligheter att höja skatten kommer kreditmarknadens bedömning rimligen att i huvudsak kunna svara för den erforderliga begränsningen av kommunernas upplåning.

Finansiell balans innebär att kommunsektorns löpande intäkter även täcker investeringsutgifterna. En enskild kommun måste självfallet ha möjligheten att lånefinansiera en investering för att på det sättet periodisera utgiften. Likaså är en lånefinansiering motiverad för investeringar som ger kommunen avkastning som överstiger räntekostnaden för upplåningen. I det avseendet är det ingen skillnad mellan en kommun och ett företag.

Det som däremot skiljer kommuner från företag är att kommunala investeringar ofta inte ger någon direkt avkastning samtidigt som kommunerna har beskattningsrätten som yttersta säkerhet vid upplåning. Den restriktion som framgent måste ställas på skattefinansiering innebär att beskattningsrätten inte längre kan ha denna funktion. Finansiell balans bör därför eftersträvas för kommunsektorn som helhet. Konsekvensen därav blir att enbart investeringar som ger kommunen avkastning kan lånefinansieras utan att ränteutgifter tränger undan andra kommunala utgifter. Avkastning kan vara direkt knuten till investeringen eller indirekt ge kommunen ökade intäkter via ett större skatteunderlag. Till de delar kommunerna har en rent affärsdrivande verksamhet kan däremot finansiella underskott vara motiverade.

4.3 Riktlinjer för finansiering av den kommunala verksamheten

Under det senaste decenniet har kommunalskattens andel av kommunernas intäkter ökat medan statsbidragens betydelse minskat. Sammantaget svarar skatter och statsbidrag för drygt 80% av kommunernas finansiering. (se tabell 4.2). Avgiftsfinansieringen av kommunalt producerade tjänster utgör, frånsett tekniska tjänster, en relativt liten del av kommunernas produktion. Avgiftsfinansierad verksamhet, som räknas till den privata konsumtionen, har under de senaste åren ökat snabbare än den kommunala konsumtionen. Under de senaste åren har kommunernas intäkter från försäljning av mark och fastigheter utgjort en icke obetydlig inkomstkälla.

Tabell 4.2 Den kommunala sektorns inkomster år 1991
Procent av totala inkomster

Kommunalskatt	62%
Statsbidrag	20%
Avgifter	6%
Försäljning av mark och fastigheter	2%
Övriga inkomster	10%

Källor: Statistiska centralbyrån och konjunkturinstitutet

4.3.1 Omfattningen av statsbidragen till kommunerna

Min bedömning: Storleken på statens transfereringar till kommuner och landsting bör bestämmas av hur statsmakterna prioriterar den verksamhet som finansieras med kommunalskatt och statsbidrag till kommunerna i förhållande till annan skattefinansierad verksamhet, oavsett om denna produceras av kommuner eller privata tjänsteproducenter. Vidare måste statsbidragen anpassas så att denna verksamhet utvecklas i överensstämmelse med en balanserad samhällsekonomi. I konsekvens med vad jag anfört om kommunernas samhällsekonomiska utrymme bedömer jag att statsbidragens betydelse för kommunernas finansiering kommer att minska i framtiden. Utvecklingen av statsbidragen måste dock bedömas samlat med kommunernas skatteintäkter.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer i stort sett med min.

Remissinstanserna: Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet anser, i konsekvens med sin bedömning av det samhällsekonomiska utrymmet för kommunerna, att statsbidragens betydelse för kommunernas finansiering inte kan tillåtas att ytterligare reduceras.

Skälen för min bedömning: Kommittén föreslår betydande förändringar av statsbidragssystemet till kommunerna. En ambition har varit att åstadkomma ett statsbidragsystem som så långt som möjligt utjämnar de ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna och som ger största möjliga handlingsutrymme för kommuner och landsting att själva utforma sin verksamhet. Jag återkommer till hur ett sådant system skall utformas (avsnitt 6).

Ett generellt statsbidragssystem ger nya möjligheter att fastställa det samhällsekonomiska utrymmet för kommunerna. Om de statliga bidragen inte utgör ersättning för en viss prestation bortfaller också ett skäl för att räkna upp bidragen med hänsyn till kostnadsutvecklingen inom något visst område.

Prioriteringen gäller således inte längre enskilda verksamhetsområden, utan skattefinansieringen i stort. Statsbidragens storlek blir då beroende av prioriteringen av den skattefinansierade verksamhet som kommunerna ansvarar för i förhållande till andra samhällssektorer. Staten har ansvaret

för att detta sker i överensstämmelse med en balanserad samhällsekonomi.

Jag har tidigare redovisat de restriktioner som måste läggas på den kommunala utdebiteringen och det finansiella sparandet. Det innebär att det är via statsbidragen som statsmakterna kan påverka utvecklingen av den skattefinansierade kommunala verksamheten. Med en oförändrad genomsnittlig kommunal skattesats medför kravet på ett sänkt kommunalt skattetryck att statsbidragen uttryckta i oförändrat penningvärde måste utvecklas långsammare än de samlade inkomsterna i ekonomin. En ytterligare restriktion, som jag senare skall redovisa, är de betydande finansiella obalanser som uppstår på den statliga sidan de närmaste åren.

4.3.2 Avgiftsfinansiering

Min bedömning: Kommunerna bör beakta möjligheterna till avgiftsfinansiering av sin verksamhet. Det gäller i synnerhet för verksamheter som medborgarna inte är skyldiga att utnyttja. Däremot bör avgift kunna tas ut för eventuell påbyggd service även inom den obligatoriska verksamheten. Vidare bör det finnas en faktisk eller potentiell konkurrens mellan olika producenter som alla bör ges samma subventionsgrad. Vid utformningen av hur avgifter tas ut måste även göras en bedömning av de fördelningsmässiga effekterna.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer i stort sett med min. Kommittén tar dock inte ställning till vilka områden som kan avgiftsfinansieras eller till olika principer för avgiftssättning.

Remissinstanserna: Kammarrätten i Stockholm anser att såvitt gäller den basservice, som kommunerna bör lämna, vill kammarrätten mana till varsamhet med avgiftsfinansiering. Höjda avgifter kan drabba resurssvaga kommunmedlemmar hårt och medföra höjda kostnader för socialhjälp. Bl.a. socialstyrelsen och några landsting anser att ett högkostnadsskydd bör byggas in i ett utökat avgiftssystem. Landstingen anför att avgifter som inkomstkälla har på landstingssidan hittills spelat en underordnad roll. Såväl Svenska kommunförbundet som Landstingsförbundet instämmer i att avgiftsfinansiering kan vara ett sätt att effektivisera resursanvändningen genom en bättre styrning av konsumtionen. Däremot menar förbunden att avgifter inte kan ge några större finansiella tillskott utan att innebära stora negativa fördelningsmässiga konsekvenser.

Skälen för min bedömning: En begränsning av den kommunala verksamhetens bidrag till skattetrycket aktualiserar avgifternas roll som finansieringskälla för den kommunala verksamheten. Ett sätt att begränsa de finansiella obalanserna kan vara ökad avgiftsfinansiering. Det kan innebära möjligheter att förbättra kommunernas finanser genom att generera ökade intäkter och genom att dämpa eller styra efterfrågan på tjänster.

Avgiftsfinansiering används i dag i varierande omfattning som en finansieringskälla. Olika principer och verksamheter är föremål för utredning. Avgiftsutredningen (SOU 1991:110) har nyligen lagt sitt slutbetänkande och beredning pågår inom regeringskansliet. Utredningsarbete bedrivs dessutom om bl.a. avgifternas roll inom hälso- och sjukvården samt äldreomsorgen. Om avgifter skall få en ökad roll som finansieringskälla måste dock avgifter som egentligen är skatter undvikas. Det bör också finnas faktisk eller potentiell konkurrens mellan olika producenter och subventionsgraden bör vara densamma. Det är emellertid inte möjligt att utveckla generella principer för avgiftssättning. Olika principer kan tillämpas på olika områden.

Även om det inte går att utveckla generella principer för avgiftssättning är det min bedömning att avgifter fyller en viktig funktion som effektivitetshöjande styrinstrument. Avgifter ger en mer korrekt signal om den faktiska resursuppoffringen och ger därför information om hur högt konsumenterna värderar olika tjänster. De kan därmed vara en hjälp för t.ex. kommunerna att prioritera mellan olika verksamheter. Avgifter kan också utnyttjas aktivt för att styra efterfrågan mellan olika lösningar för att tillgodose samma behov.

Ökade avgifter får dock inte innebära att vissa individer av ekonomiska skäl i praktiken utestängs från kommunal service eller annan service som i huvudsak finansieras med offentliga medel. Kommittén pekar emellertid här på möjligheten att bygga in olika former av högkostnadsskydd i avgiftssystemen.

4.3.3 Kapitalförvaltning

Min bedömning: En aktiv kapitalförvaltning är ett viktigt sätt att effektivisera kommunal verksamhet. Enligt kommunallagen (1991:900) skall kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning och förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Enligt min mening bör detta normalt innebära att försäljningsvederlag eller försäkringsersättning för en anläggningstillgång används för investeringar i andra anläggningstillgångar eller för att amortera långfristiga skulder.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med min.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i princip inget att erinra.

Skälen för min bedömning: Kommuner och landsting har stora kapitaltillgångar. Kommunsektorns anläggningstillgångar beräknas av statistiska centralbyrån år 1990 ha uppgått till ett värde av 277 miljarder kronor. Frånsett de senaste åren har kommunsektorn haft en finansiell balans, dvs. investeringarna har finansierats med löpande intäkter. Det egna kapitalet motsvarar drygt 60% av de totala tillgångarna. På senare tid har försäljning av tillgångar blivit en betydande inkomstkälla. Under

1990 gav nettoförsäljningen av mark och fastigheter kommunerna inkomster på ca 8,9 miljarder kronor.

Genom kravet på en god avkastning på det egna kapitalet skapas förutsättningar för en effektiv kapitalförvaltning. Det kan bl.a. innebära att lokalytan utnyttjas effektivare. Det kan även innebära försäljning av fastigheter och andra tillgångar. Löpande utgifter bör emellertid finansieras med löpande inkomster. Inkomster från försäljning bör användas för att finansiera investeringar eller amortera av skulder. Vikten av att inte finansiera löpande utgifter med inkomster från försäljning förstärks av att kommunerna har stora pensionsåtaganden för sina anställda som i framtiden kommer att öka belastningen på kommunernas utgifter. Pensionsåtagandena beräknas enligt kommittén motsvara 18 % av kommunernas totala tillgångar.

4.3.4 Kommunernas skatteuttag

Den övervägande finansieringskällan för den kommunala verksamheten är beskattningen. I den delen innebär kommitténs förslag att man bör sträva efter frivilliga överenskommelser om skattesatsen. Staten har dock ett övergripande ansvar för den nationella ekonomin där den kommunala sektorn ingår.

Regeringens förhoppning är att det nya utjämningssystemet på sikt skall medverka till en minskad spännvidd mellan kommuner med likartad ambitionsnivå men med stora skillnader i utdebitering. Det innebär att kommuner med hög skatt bör sänka sin utdebitering. Jag återkommer till frågan om skattestopp för år 1993 i samband med att jag tar upp kommunalekonomiska frågor på finansdepartementets område. Jag tar då också upp frågan om hanteringen av kommuner och landsting som kan hamna i en akut ekonomisk situation.

4.4 Modell för anpassning

4.4.1 Överläggningar

Min bedömning: De kommunalekonomiska besluten bör föregås av överläggningar mellan företrädare för regeringen och för kommuner och landsting.

Kommittens förslag: Överensstämmer i stort sett med min bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnar det utan erinran. Några remissinstanser bl.a. Göteborgs kommun anför dock att detta förslag måste utredas på grund av att det finns flera oklarheter om t.ex vilken konstitutionell status överläggningarna skall ha och hur skall kommunföreträdarna utses.

Skälen för min bedömning: Den kommunala sektorn ansvarar för verksamheter som omfattar ca 25 % av BNP, ca 40 % av de totala offentliga utgifterna och ca 70 % av den offentliga konsumtionen.

Sektorns utgifter för utbildning utgör så mycket som ca 80 % av de offentliga utgifterna för utbildning. När det gäller hälso- och sjukvård utgör sektorns andel 99 %, exkl. transfereringar. Sektorns bruttoutgifter finansieras till ca 55 % med kommunalskatt medan statsbidragen svarar för ca 20 %. Eftersom skattefinansieringen av den verksamhet som i dag bedrivs av kommunerna på sikt bör minska är det angeläget att riksdagsbeslut som innebär nya åtaganden för kommuner och landsting också finansieras med andra medel än höjda skatter.

Jag anser i likhet med kommittén att det är angeläget att kommuner och landsting i god tid får klart för sig vilka förutsättningar som gäller för de närmaste åren. Förslag till reformer, regeländringar etc. som riksdagen har att ta ställning till måste grundas på väl underbyggda ekonomiska konsekvensanalyser. Eftersom kommuner och landsting i så hög grad berörs av besluten bör deras företrädare beredas större möjligheter att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslag som regeringen har för avsikt att presentera för riksdagen.

Överläggningarna bör ske i två olika sammanhang.

* Inför regeringens förslag till riksdagen om hur den kommunala verksamheten i stort skall anpassas till det samhällsekonomiska utrymmet.
* Inför regeringens förslag till nya reformer, besparingar, omprioriteringar eller andra konkretiserade förändringar inom sektorn.

Formerna överensstämmer i stort med hur det i praktiken har fungerat under senare år även om överläggningarna inte har varit formaliserade. Avsikten med överläggningarna är att regering och riksdag skall få ett så bra beslutsunderlag som möjligt. Det bör således inte ställas något krav på att parterna skall komma överens.

Överläggningarna bör enbart omfatta de områden där kommuner och landsting har ett särskilt ansvar, dvs. inte frågor där de kan likställas med t.ex. övriga arbetsgivare.

Det är enligt min mening inte nödvändigt att i regeringens kommande propositioner dokumentera de synpunkter kommmunföreträdarna har framfört i överläggningarna. I de fall överläggningarna resulterar i en överenskommelse är det emellertid naturligt att överenskommelsen dokumenteras i någon form. Jag är klar över att dessa överläggningar inte kan resultera i överenskommelser som är bindande i någon avtalsrättslig mening. De berörda bör emellertid verka för att överenskommelserna efterlevs.

Några remissinstanser bl.a. Göteborgs kommun har haft synpunkter på hur kommunernas företrädare skall utses. Av praktiska skäl kan företrädare för regeringen inte överlägga med varje enskild kommun. Det får ankomma på kommunerna och landstingen själva att utse sina företrädare vid överläggningarna.

Min bedömning: Kommuner och landsting bör inte åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om statsmakterna fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare bör statsmakterna på motsvarande sätt minska de statliga bidragen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i stort sett med min bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna instämmer i princip.

Skälen för min bedömning: Inom ramen för det samhällsekonomiska utrymmet som fastställs för den kommunala sektorn finns det stora möjligheter för *kommuner och landsting* att besluta om förändringar och omprioriteringar i verksamheten.

Om däremot *statsmakterna* vill ge kommuner och landsting nya uppgifter, avveckla uppgifter eller ändra ambitionsnivåer eller regler för befintliga åtaganden bör finansieringsprincipen tillämpas. Det innebär att statsmakterna bör anvisa hur kostnadskrävande förändringar skall finansieras. Det kan ske genom minskade krav inom obligatoriska eller reglerade områden eller genom ökade statsbidrag.

Finansieringsprincipen innebär också att statsbidragen bör minska om kommunerna i framtiden fråntas skyldigheter eller om de till följd av regeländringar får möjlighet att bedriva en effektivare verksamhet.

En stor del av den verksamhet som bedrivs inom den kommunala sektorn regleras i dag genom författningar och föreskrifter som ger kommunerna stor frihet att själva utforma sin verksamhet. Genom att införa ett nytt statsbidragssystem och stimulera konkurrens inom den kommunala sektorn etc. avregleras nu verksamheten ytterligare. I framtiden blir det därför kommunerna och landstingen som kommer att prioritera de verksamheter som är mest angelägna, med ledning av de bestämmelser samt mål och riktlinjer som riksdag och regering utfärdar.

Finansieringsprincipen lagfästs ej

Min bedömning: Finansieringsprincipen behöver inte lagfästas.

Kommitténs förslag: Finansieringsprincipen skall lagfästas.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Flera kommuner påpekar att det är viktigt att principen lagfästs. Några remissinstanser bl.a. kammarrätten i Stockholm och statskontoret avstyrker att principen lagfästs.

Skälen för min bedömning: Kommittén har pekat på uttalanden från riksdagen och regeringen om att kommuner och landsting inte skall åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med andra medel än höjda skatter. Utvidgade åligganden som

medför utgiftsökningar för kommunsektorn bör, menar kommittén, finansieras genom att staten antingen ökar statsbidragen eller genom att staten fattar beslut som möjliggör besparingar. Enligt kommitténs bedömning är denna finansieringsprincip av central betydelse för att åstadkomma stabila och långsiktiga planeringsförutsättningar för kommunsektorn. Med tanke på vikten av att finansieringsprincipen tillämpas på ett konsekvent sätt finner kommittén att principen skall lagfästas.

För min del ansluter jag mig i allt väsentligt till kommitténs uppfattning om finansieringsprincipen. Jag anser emellertid att det saknas skäl att i lag uttryckligen lägga fast denna princip. Kommittén pekar också på det ovanliga i en sådan lagstiftning, bl.a. att endast lagstiftaren själv skulle vara adressat. Som kammarrätten i Stockholm också framhållit är ämnet inte heller lämpat för lagstiftning. Enligt min mening är det i stället fråga om att inom ramen för regeringsformen på ett ansvarsfullt sätt förvalta den fördelning av ansvar för uppgifterna som gäller mellan stat och kommun. Jag har tidigare i avsnittet om förhållandet medborgare - stat - kommun angett vad jag anser vara statens främsta ansvarsområden och jag har där hänvisat till regeringsformens föreskrifter i denna fråga. Regeringsformens regler om den kommunala självstyrelsen innebär att det åvilar riksdag och regering ett mycket stort ansvar för att de ekonomiska ramarna för den kommunala verksamheten fastställs och utformas med urskillning och varsamhet.

Tillämpning

I likhet med kommittén anser jag att finansieringsprincipen endast bör tillämpas för bindande statliga beslut. Ny prövning eller omprövning bör inte göras efter det att beslutet har trätt i kraft. Det innebär att principen den inte bör tillämpas retroaktivt. Om en uppenbar felbedömning uppmärksammas eller prejudicerande beslut ändrar förutsättningarna för den ekonomiska regleringen kan det dock vara rimligt att ta upp frågan till förnyad prövning i samband med överläggningarna om det samhällsekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn.

Finansieringsprincipen måste tillämpas så att ett effektivt resursutnyttjande stimuleras. Det innebär att det många gånger kan vara rimligare att beräkna effekterna utifrån en marginalkostnad i stället för en genomsnittskostnad.

När finansieringsprincipen tillämpas skall det generella statsbidraget ökas eller minskas på samma sätt som när bidraget anpassas till de samhällsekonomiska förutsättningarna. Fördelning av ökade/minskade statsbidrag per kommun respektive landsting sker därigenom enligt de fördelningskriterier som kommer till uttryck i det nya regelsystemet.

I de fall regel- eller verksamhetsförändringarna berör verksamheter som är att betrakta som t.ex. tjänsteköp (exempelvis läkarutbildning) kan det vara mer naturligt att reglera det specialdestinerade bidrag som finns kvar för detta specifika ändamål.

Min bedömning: Jag har tidigare idag redogjort för min bedömning av den offentliga sektorns finansiella utveckling under förutsättning att inga åtgärder vidtas. Det framgick därvid att den offentliga sektorns inkomster kommer att utvecklas betydligt svagare än den utgiftsökning som följer med automatik. Trots en förhållandevis god tillväxt under åren 1993-1997 beräknas den konsoliderade offentliga sektorn uppvisa ett finansiellt underskott på 92 miljarder kr. budgetåret 1996/97. Detta underskott belastar i första hand den statliga sektorn.

Min slutsats av dessa beräkningar är att det kommer att krävas en mycket stram prövning av både statens och den kommunala sektorns utgifter. Enligt min bedömning måste en prövning inkludera statens nettobidrag till kommunsektorn.

Kommitténs bedömning: Kommittén baserade sina slutsatser på den prognos som gjordes i samband med regeringens proposition om inriktningen av den ekonomiska politiken (prop. 1991/92:38) som lades fram i oktober 1991. Enligt den bedömning som görs i den reviderade nationalbudgeten kommer den makroekonomiska utvecklingen att i flera avseenden bli sämre än vad som förutsågs i oktober.

Skälen för min bedömning: Jag baserar min bedömning på finansdepartementets långsiktiga konsekvenskalkyl (LK) för perioden 1992-97 och på 1992 års långtidsutredning. LK:n visar de finansiella konsekvenserna för den offentliga sektorn av existerande regelsystem och redan fattade beslut, inklusive de som läggs i denna proposition, givet en prognos över den samhällsekonomiska utvecklingen. Årets LK bygger på antagandet om en gradvis återhämtning av den inhemska konjunkturen från och med år 1993. Bedömningen överensstämmer med den som görs i den reviderade nationalbudgeten för perioden 1992-93.

Tabell 4.3 Den offentliga sektorns finansiella sparande 1992/93 - 1996/97
miljarder kr, löpande priser

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
Staten	-134,4	-139,2	-122,3	-118,2	-110,5
AP-fonden	36,5	32,9	30,7	29,6	29,5
Kommunala sektorn[1]	13,7	0	-12	-12,6	-11,2
Offentliga sektorn	-84,2	-106,3	-103,6	-101,2	-92,2
Andel av BNP	-5,7%	-7,0%	-6,4%	-5,9%	-5,1%

[1] Avser kommuner, landsting, kyrkokommuner och kommunalförbund. Kyrkokommuner och kommunalförbund beräknas uppvisa ett positivt finansiellt sparande på 1-2 miljarder per år under perioden.
Källa: Finansdepartementet.

Trots förhållandevis goda samhällsekonomiska förutsättningarna fr.o.m. år 1993 uppstår betydande underskott i den offentliga sektorn under hela LK-perioden. Budgetåret 1996/97 uppgår underskottet i den samlade

offentliga sektorn till 92 miljarder kr. Tabell 4.3 visar det finansiella sparandets utvecklingen i den offentliga sektorns olika delar under perioden.

För den kommunala sektorns del baseras kalkylen på antagandet om oförändrad konsumtionsvolym under LK-perioden, utom vad gäller år 1993 då en minskning på 0,8 % förutses. Även den kommunala sektorns transfereringar till hushåll och företag antas förbli realt oförändrade under perioden, utom vad gäller bostadsbidrag och KBT. I beräkningarna har antagits att ansvaret för dessa bidrag kommer att överföras från kommunerna till staten fr.o.m. år 1993. Överföringen har dock inte antagits påverka kommunernas finansiella sparande.

Antagandet om oförändrad konsumtionsvolym skiljer sig från de s.k. baskalkyler som kommunförbunden gjort till årets långtidsutredning. Enligt långtidsutredningen bedömer förbunden att det behövs en genomsnittlig ökning av konsumtionsvolymen med nästan 2 % per år under 1992-97 för att möta den ökning i efterfrågan på kommunal verksamhet som följer när gjorda åtaganden infrias och befolkningens storlek och ålderssammansättning förändras. Det bör dock betonas att baskalkylerna inte beaktar möjligheten att möta en ökande efterfrågan på kommunal service med effektivisering av verksamheten, utom vad gäller den kommunala skolan där kommunförbundet räknat med en viss produktivitetsökning.

Antagandet om oförändrad konsumtionsvolym kan alltså sägas innebära ett krav på effektivisering i den kommunala sektorn motsvarande knappt 2 % av konsumtionen per år i förhållande till förbundens baskalkyler. Det bedöms att en ökning av den kommunala konsumtionsvolymen på drygt 0,5 % kan motiveras med rent demografiska förändringar. Resterande del av den volymökning som förbunden förutser förklaras i huvudsak av höjda ambitionsnivåer och medicinsk-teknisk utveckling.

I LK-beräkningarna har hänsyn tagits till effekterna av det nya statsbidragssystem som föreslås införas fr.o.m 1 januari 1993. Det statliga utjämningbidraget till kommunerna har beräkningsmässigt antagits ligga på nominellt oförändrad nivå under hela LK-perioden. Detsamma gäller skatteutjämningsbidraget till landstingen. Dessa belopp innefattar en indragning från den kommunala sektorn till staten på 7,5 miljarder fr.o.m. 1993.

I beräkningarna av den kommunala sektorns skatteinkomster har antagits att den genomsnittliga kommunala *skattesatsen* ligger oförändrad på 31,04 procent under hela LK-perioden. Hänsyn har tagits till effekterna av det nya system för utbetalning av kommunernas och landstingens skatteinkomster som enligt min bedömning bör införas fr.o.m. 1 januari 1993.

Efter att ha uppvisat ett underskott på mellan 5-8 miljarder kronor per år mellan år 1985 och år 1990 förbättrades den kommunala sektorns *finansiella sparande* kraftigt under år 1991. Med ovanstående antaganden förstärks denna positiva effekt under år 1992 då ett finansiellt överskott på drygt 16 miljarder uppstår. De positiva resultaten är emellertid tillfälliga och förklaras till största delen av den nedväxling av pris- och

löneökningstakten som ägde rum under år 1991 i kombination med det nuvarande systemet för utbetalning av den kommunala sektorns skatteinkomster. Den underliggande finansiella utvecklingen är bekymmersam. Under år 1993 försämras det finansiella sparandet något, men är fortfarande positivt. Under resten av kalkylperioden uppvisar kommunsektorn ett negativt finansiellt sparande kring 10 miljarder kronor per år. Eftersom kyrkokommunerna uppvisar ett positivt sparande i storleksordningen 2 miljarder per år under samma period är alltså siffrorna för kommuner och landsting i motsvarande grad sämre. Det är framförallt år 1994 som det sker en kraftig försämring. Till stor del förklaras försämringen av skatteinkomsternas utveckling. I tabell 4.4 redovisas den kommunala sektorns finansiella sparande 1991-97 enligt LK:n.

Tabell 4.4 Den kommunala sektorns finansiella sparande 1991-1997
Miljarder kronor, löpande priser

År	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Finansiellt sparande	-1,8	16	11,3	-11,2	-12,9	-12,3	-10,2

Källa: Finansdepartementet

Summan av kommunalskatter och statsbidrag till kommunsektorn räknat som andel av BNP sjunker från en topp på 23,6% 1992 till 20% år 1997. Detta innebär att den ökning som noterades under 90-talets första år nu bryts. Nedgången är i huvudsak en återgång till de förhållanden som rådde under slutet av 80-talet. Den förklaras till mer än hälften av de effekter som den nuvarande eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskatten får när löne- och prisökningstakten minskar. År 1991 och 1992 ökar skatteinkomsterna mycket kraftigt jämfört med föregående år till följd av eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskatten. Mellan åren 1993 och 1994 minskar däremot skatteinkomsterna nominellt.

Minskningen av statsbidragen svarar för resterande del av minskningen i kvoten mellan kommunalskatter plus statsbidrag och BNP. Transfereringarna från staten och socialförsäkringssektorn minskar realt med nästan 30% under LK-perioden. Detta innebär en fortsättning av den minskning av statsbidragens andel i den kommunala sektorns inkomster som inleddes under 1980-talet. År 1997 utgör transfereringarna från staten och socialförsäkringssektorn 14% av den kommunala sektorns totala inkomster jämfört med 18% 1992 och 30% i början av 80-talet.

Tabell 4.5 Den kommunala sektorns inkomster och utgifter 1991-1997
Procent av BNP

År	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Kommunalskatt	16,2	18,7	18,0	16,7	16,8	16,9	16,9
Kom.skatt + statsbidrag	21,9	23,6	22,6	20,7	20,4	20,2	20,1
Utgifter	25,4	26,4	25,7	25,3	24,9	24,6	24,2
Utgifter - Övr. ink.	22,0	22,5	21,8	21,4	21,1	20,9	20,7

Källa: Finansdepartementet

Kalkylerna visar också att de kommunala utgifternas andel av BNP sjunker från en topp på 26,4% år 1992 till 24,2% år 1997. Samtidigt minskar den kommunala konsumtionens andel av BNP från 19,6% år 1992 till 18,3% år 1997.

Trots en konjunkturvändning år 1993 kvarstår ett betydande finansiellt sparandeunderskott i den offentliga sektorn under hela LK-perioden.

Resultaten från LK:n tyder på att de totala offentliga utgifterna måste utsättas för en mycket stram prövning under perioden. Denna prövning måste innefatta statens nettobidrag till den kommunala sektorn, vilket inte kan förväntas öka under perioden. En anpassning av statsbidragen till den kommunala sektorn innebär emellertid endast en förskjutning av underskottet mellan staten och kommunsektorn, om inte de kommunala utgifterna samtidigt begränsas. För att eliminera de underskott som uppstår i LK-beräkningarna krävs en minskning av de kommunala utgifterna. Det kommer att ställas stora krav på förändring av verksamheten i kommuner och landsting så att de utgifter som finansieras med skatter och statsbidrag minskas. Förändringskraven kan delas upp i tre delar:

För det första krävs åtgärder för att komma tillrätta med de underliggande underskotten i kommunsektorn. Dessa underskott beräknas enligt LK:n uppgå till i storleksordningen 10 miljarder kr per år 1994-97. Detta motsvarar ca 2,5 % av de beräknade totala utgifterna 1993 eller ca 3 % av de utgifter som finansieras med skatt eller statsbidrag. Enligt Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet är dessa underliggande underskott väsentligt större.

För det andra krävs åtgärder för att möta den ökning i efterfrågan på kommunal service som följer av att befolkningens storlek och åldersammansättning förändras under perioden. Befolkningsförändringar bedöms kräva en ökning av den kommunala konsumtionsvolymen på i genomsnitt ca 0,5 % per år. Det motsvarar utgifter på drygt 1,5 miljarder kr per år.

För det tredje krävs åtgärder för att ta tillvara den medicinsk-tekniska utvecklingen och för att fullfölja de åtaganden om verksamhetsökningar som har gjorts. Enligt förbundens bedömning kräver den medicinsk-tekniska utvecklingen och fullföljandet av gjorda åtaganden en årlig ökning av konsumtionsvolymen på knappt 1,5 %, utöver vad som krävs för befolkningsförändringar.

I den mån kommuner och landsting vill genomföra nya reformer krävs ytterligare minskningar i utgifterna för den nuvarande verksamheten för att finansiera dessa reformer.

En känslighetsanalys visar bl.a. att 1 procents minskning av den kommunala sektorns skattefinansierade utgifter betyder ca 3,2 miljarder kronor med utgångspunkt i 1991 års siffror. Det motsvarar för kommunerna exempelvis

— En minskning av konsumtionsutgifterna med	1,2 %
— En minskning av lönekostnaderna med	1,5 %
— En minskning av transfereringarna till hushållen med	10 %

— En minskning av investeringarna med 15 %
— En ökning av avgiftsinkomsterna med 15 %

4.6 Riktlinjer för de närmaste åren

Mitt förslag: Statsbidragen till kommuner och landsting minskas med sammanlagt 7,5 miljarder kronor fr.o.m. år 1993.

Kommittén: Kommittén har inte preciserat det samhällsekonomiska utrymmet för kommunerna år 1993 och därmed inte heller angivit hur stora bidragen till kommuner och landsting bör vara år 1993.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att det är olyckligt att kommunalekonomiska kommitténs förslag kopplas ihop med förslag till besparingar i kommunsektorn. De påpekar att de positiva effekterna av ett nytt statsbidragssystem kommer att förtas när en indragning av pengar samtidigt sker från kommunsektorn.

Skälen till mitt förslag: Av min tidigare redovisning framgår att den svenska ekonomin nu genomgår en omställningsperiod vilken är nödvändig för att skapa förutsättningar för en långsiktigt uthållig tillväxt.

Den reviderade nationalbudgeten visar för bugdetår 1992/93 ett underskott i den konsoliderade offentliga sektorn på ca 84 miljarder kronor medan den kommunala sektorn år 1993 visar ett överskott på ca 14 miljarder kronor.

Den kommunala sektorn har, sett som en enhet, således goda ekonomiska förhållanden under innevarande år och år 1993. Förhållandena kan dock variera kraftigt mellan enskilda kommuner och landsting. År 1994 försämras emellertid situationen kraftigt. Med de beräkningsförutsättningar som ligger till grund för bl.a. den långsiktiga konsekvenskalkylen försämras det finansiella sparandet med över 20 miljarder kr. mellan åren 1993 och 1994. Hela försämringen kan i princip förklaras med att slutavräkningen för kommunalskattemedel då halveras. Dagens system för att betala ut kommunalskatt innebär stora olägenheter i en ekonomi som går över från hög årlig löne- och prisutveckling till en låg inflation. Jag ser därför en omläggning av systemet för att betala ut kommunalskattemedel som en viktig förutsättning för att ge kommuner och landsting goda planeringsförutsättningar.

Jag har prövat de krav som har framförts från respektive förbund vad gäller bl.a. justering av avräkningsskatten, regleringen av skolstatsbidragen, den s.k. Ädel- reformen inom äldreområdet och kompensationen för förändringarna inom sjukförsäkringen. Avräkningsskattens nivå har minskats på grund av tidigare beslut om ändrade regler för bl.a. beskattning av pensionärer. Denna inkomstminskning för staten behöver kommuner och landsting inte finansiera genom minskade stats-bidrag. Det finns inget samhällsekonomiskt utrymme för att i någon del tillmötesgå kraven på ytterligare resurser till den kommunala sektorn.

Statsbidragen bör av samhällsekonomiska skäl till och med minskas med sammanlagt 7,5 miljarder kronor år 1993, jämfört med vad dagens

regelsystem skulle ge för utfall. Indragningen bör fördelas med 70 % på kommunerna och 30 % på landstingen (inklusive de landstingsfria kommunerna). Detta har beaktats i de statsbidrag som jag uppfört under finansdepartementets huvudtitel (bilaga II:4).

Med hänsyn till det samhällsekonomiska läget anser jag att det inte finns utrymme för att utlova någon uppräkning av statsbidragen fr.o.m. år 1994. Jag avser att i höst återkomma med en bedömning på bl.a. denna punkt, i samband med att jag redovisar mitt förslag till inriktning av den ekonomiska politiken på medellång sikt. Kommuner och landsting kan dock utgå från att det nya statsbidraget kommer att utvecklas mycket restriktivt under åren 1993-1995.

Som en ytterligare åtgärd kommer jag senare (bilaga II:4) att föreslå att skattestoppet förlängs till att omfatta även år 1993. Det bör leda till att kommuner och landsting anstränger sig ytterligare för att åstadkomma den nödvändiga omställningen inom den offentliga sektorn.

Min sammanfattande bedömning är att det för år 1993 finns ett finansiellt utrymme för kommunerna att bibehålla en oförändrad real nivå på de totala utgifterna jämfört med år 1992. För landstingen finns det till och med utrymme för en viss ökning av utgifterna. Med hänsyn till de väntade finansiella underskotten från år 1994 bör emellertid kommunsektorn redan år 1993 utnyttja alla tillfällen till effektiviseringar i syfte att kunna erbjuda en oförändrad eller bättre verksamhet till en lägre kostnad. De nya statsbidragsreglerna, avregleringen, omfattande utnyttjande av anbudskonkurrens m.m. erbjuder möjligheter till ökad produktivitet. Med hänsyn till svårigheten att genomföra strukturella förändringar som resulterar i omedelbara utgiftsminskningar kan också övergångsvis vissa tillgångar säljas för att finansiera investeringar. Jag räknar med att det på några års sikt blir både nödvändigt och möjligt med betydande produktivitetsförbättringar för att minska de skattefinansierade utgifterna. I några fall finns möjligheter för kommuner och landsting att i stället för att avveckla verksamheter delvis ersätta skattefinansieringen med avgiftsfinansiering.

I det perspektivet ser jag sparkravet på den kommunala sektorn som helhet som rimligt. Min bedömning grundas på de tidigare redovisade behoven av att öka verksamhetsvolymen med hänsyn till befolkningsförändringar. Om kommuner och landsting har för avsikt att öka ambitionsnivån på vissa områden jämfört med i dag krävs omprioriteringar och/eller ytterligare produktivitetsökningar.

5 Kommunernas och landstingens skatteinkomster

5.1 Beräkning av kommunalskatt i dag

Kommunernas och landstingens skatteinkomster är beroende av två faktorer, dels den kommunala skattesatsen, dels det kommunala skatteunderlaget. Utgångspunkten är att det är *kommunen* och *landstinget* som själv bestämmer skattesatsen. För åren 1991 och 1992 har emellertid kommunerna inte haft möjlighet att höja skattesatsen på grund av lagen (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt.

Det är statsmakterna som avgör vilken typ av inkomster som skall ingå i det kommunala skatteunderlaget. Fr.o.m. inkomst- och beskattningsåret 1991 (dvs. kommunernas och landstingens budgetår 1993) beräknas kommunalskatt enbart på inkomst av tjänst och näringsverksamhet. Dessförinnan låg också inkomst av kapital och fastigheter och, ännu tidigare, inkomster från juridiska personer till grund för den kommunala beskattningen.

Statsmakternas ändringar i skattereglerna och i regler avseende bl.a. pensionssystemet och sjukförsäkringen påverkar kommunernas skatteinkomster lika väl som förändringar i arbetskraften eller i den kommunala skattesatsen.

Kommunernas och landstingens skatteinkomster baserar sig i dag huvudsakligen på de inkomster som invånarna i kommunen har intjänat och beskattats för två år tidigare. När den slutliga taxeringen är klar görs en slutavräkning. Med dagens regelsystem som grund beräknas alltså skatteinkomsterna för år 1993 så här:

I. *Förskott för år 1993:*
Antal skattekronor[1] år 1991 (enligt 1992 års taxering uppräknat med hänsyn till befolkningsökning) x fastställd skattesats för år 1993.

II. *Slutavräkning för år 1991:*
   a. Slutlig skatt för år 1991
   Antal skattekronor år 1991 (enligt 1992 års taxering) x skattesatsen år 1991
   b. Avräknat förskott år 1991
   Antal skattekronor år 1989 (enligt 1990 års taxering uppräknat med hänsyn till befolkningsökning) x skattesatsen för år 1991

Punkt I och II utgör tillsammans kommunens *fordran* på staten vid ingången av år 1993.

Systemet för statens *utbetalning* av kommunalskattemedel bör ändras så att den tvååriga eftersläpningen upphör utan att nuvarande uppbördssystem ändras. För de kyrkliga kommunerna bör dock nuvarande utbetalningssystem för kommunalskattemedel behållas.

[1] Med skattekronor avses summan av den till kommunal inkomstskatt beskattningsbara inkomsten för samtliga skattskyldiga inom kommunen, landstinget eller riket dividerat med 100.

Min bedömning: Kommunernas och landstingens skatteinkomster bör beräknas i samma års löne- och prisnivå som utgifterna. Det innebär att dagens system för att betala ut kommunalskatt bör ändras.

Statens utbetalning av kommunalskattemedel bör grundas på det senast kända skatteunderlaget i kommunen respektive landstinget. Skatteunderlaget uppräknas sedan med en faktor som motsvarar den beräknade ökningen av skatteunderlaget i riket de två efterföljande åren. Den prognostiserade utvecklingen följs upp och när taxeringsutfallet är känt görs en slutreglering.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i princip med vad jag anget, men kommittén har föreslagit att *utbetalningen* grundas på de beskattningsbara inkomsterna *ett* år före budgetåret, uppräknat med en faktor som motsvarar skatteunderlagets ökning i riket under själva budgetåret.

Remissinstanserna: Remissinstanserna anser att det är angeläget att ändra utbetalningssystemet för kommunalskatt. Flera remissinstanser har haft synpunkter på hur ett nytt system bör utformas.

Skälen för min bedömning: Dagens system för att betala ut kommunalskattemedel har betydande brister som gör sig gällande både för den kommunala sektorn och för staten, vilket illustreras särskilt tydligt åren 1992 och 1993. Kommunernas skatteinkomster ökar mycket kraftigt dessa år till följd av de höga löneavtal som träffades år 1990 och av skattereformen som genomfördes under åren 1990 och 1991. De stora utbetalningarna belastar statsbudgeten samtidigt som inkomster i form av preliminärskatteinbetalningarna ökar i långsammare takt än tidigare till följd av att löne- och prisökningstakten har dämpats och att konjunkturläget har försämrats. Även skatteinkomsterna från fysiska personers statliga inkomstskatt minskar till följd av skattereformen.

Dagens system försvårar kommunernas och landstingens ekonomiska planering. Det beror på att skatteinkomsternas utveckling i hög grad bestäms av den allmänna löne- och prisutvecklingen två år tidigare. Utgifterna påverkas däremot omedelbart av aktuella förändringar av löner och priser. Eftersom utgifter och inkomster inte ligger i fas så blir kommunernas beslutsunderlag missvisande. År när utgifterna ökar väsentligt snabbare än inkomsterna kan kommunerna tvingas till långsiktigt mindre ändamålsenliga åtgärder, t.ex. en mer omfattande utförsäljning av tillgångar eller kraftigare upplåning. År när kommunernas inkomster ökar snabbare än utgifterna kan den tillfälliga inkomstförstärkningen leda till att kommunerna tar på sig ytterligare åtaganden som kan vara svåra att finansiera på sikt.

Från kommunalt håll hävdas också att ett stort problem med dagens system för utbetalning av kommunalskattemedel är att kommunernas och landstingens resultat inte blir rättvisande. Skatteinkomsterna beräknas

3 *Riksdagen 1991/92. I saml. Nr 150. Bilaga II*
Omtryckt

nämligen inte i samma års prisnivå som utgifterna. Jag har erfarit att flera kommuner och landsting periodiserar eller överväger att periodisera sina skatteinkomster i syfte att åstadkomma en förbättring därvidlag. I formell mening har kommunerna inte något stöd för att fordringsföra det slutavräkningsbelopp som i dagens system betalas ut när taxeringen för det aktuella inkomståret är avslutat. Staten skuldför inte heller beloppet.

En konsekvens av dagens system blir emellertid att kommunala nyckeltal såsom t.ex. "resultat efter skatteintäkter och finansnetto" och "soliditet" får ofullständiga värden. Det gäller framför allt när löne- och prisutvecklingen varierar mycket mellan olika år eller när t.ex. beskattningsreglerna ändras.

Slutavräkningsförfarandet förstärker problemen. De slutliga regleringen av kommunalskatten sker med två års eftersläpning och att skillnaden mellan vad som har betalats ut och vad som borde ha betalats ut regleras efter två år. Stora skillnader kan därför uppstå mellan skatteinkomsternas utveckling och skatteunderlagets utveckling. Förändringar i skatteunderlaget slår inte bara igenom med två års eftersläpning, utan också med dubbel effekt två år efter genomförd reform. Detta leder till att regeländringar påverkar kommunerna, landstingen och staten på ett svåröverskådligt sätt. En förändring av beskattningen av löntagare och näringsidkare påverkar statens skatteutbetalningar och kommunsektorns skatteinkomster med en långsiktigt riktig effekt först efter fem år, vilket bl.a. illustreras i promemorian (Ds 1991:59). Utbetalning av kommunalskattemedel - alternativa system.

Min slutsats är att utbetalningssystemet för kommunalskatt måste ändras. Det är emellertid inte möjligt att redan i dag ange hur det nya systemet bör se ut i detalj. Jag kommer däremot att i höst lägga fram erforderliga förslag till författningsändringar, så att ett nytt system skall kunna tillämpas från den 1 januari 1993. Jag skall dock redan nu ange hur ett förändrat system bör se ut.

Krav på det nya utbetalningssystemet

Det nya systemet för utbetalning av kommunalskattemedel bör utformas så att kommunens respektive landstingets skatteinkomster för ett visst kalenderår betalas ut på grundval av skatteunderlaget i kommunen två år tidigare, uppräknat med en faktor som motsvarar skatteunderlagets beräknade ökning i riket de två efterföljande åren.

Det innebär att statsbudgetens inkomsttitel fysiska personers inkomstskatt, netto inte bör påverkas av uppbörd och utbetalning av kommunalskattemedel. En svårighet är att finna en uppräkningsfaktor som ger ett utfall som så nära som möjligt stämmer överens med det faktiska utfall, som blir känt först två år senare.

Jag har övervägt olika metoder ett åstadkomma ett system som uppfyller följande krav:

* De skatteinkomster som skall utbetalas till kommuner och landsting för ett visst budgetåret grundas på ett skatteunderlag som så nära som möjligt överensstämmer med de inkomster, som skall beskattas i kommunen respektive landstinget det aktuella året.

* Kommuner och landsting skall ha goda planeringsförutsättningar för att i förväg kunna bedöma hur stora skatteinkomsterna kommer att bli det aktuella budgetåret.
* Statsmakterna skall ha goda planeringsförutsättningar och möjlighet att ange de ekonomiska ramar inom vilka kommuner och landsting skall handha sina uppgifter.
* Skatteunderlaget i den enskilda kommunen och medelskattekraften, dvs. den genomsnittligt beskattningsbara inkomsten per invånare i riket, skall påverka kommunens bidrag från det utjämningssystem för kommunerna som jag senare i dag kommer att föreslå.

För att sist nämnda krav skall kunna uppfyllas måste kommunalskatten beräknas på det skatteunderlag som är känt vid ingången av kommunens budgetår (år 0), dvs. beskattningsåret två år före budgetåret (år -2). Denna bas bör räknas upp med en faktor utifrån en prognos över skatteunderlagets utveckling de efterföljande två åren och ligga till grund för statens utbetalning av kommunalskattemedel år 0.

5.2.1 Den nya metoden att beräkna kommunalskatten

Min bedömning: Beräkningarna för utbetalning av skatt till kommuner och landstingens görs i december året före (år -1) kommunens budgetår (år 0).

Utbetalningarna skall grundas på skatteunderlaget i kommunen två år tidigare (år -2) uppräknat med en faktor som motsvarar den förväntade ökningen av skatteunderlaget i riket fram till och med år 0. De två prognosåren blir alltså år -1 och år 0.

De i statsbudgeten beräknade beskattningsbara förvärvsinkomsterna för fysiska personer bör ligga till grund för prognosen och därmed utbetalningen under kommunens budgetår (år 0). Mellanskillnaden mellan utfall och utbetalning bör regleras så att kommunalskattemedel inte tillgodoräknas statsbudgeten.

Kommitténs förslag: Innebär att *beräkningen* av kommunalskatt för det aktuella budgetåret (år 0) grundas på skatteunderlaget två år tidigare uppräknat med en faktor som så nära som möjligt ansluter till det kommunala skatteunderlagets utveckling fram till och med budgetåret (år 0). Kommittén avsåg emellertid att den slutliga *utbetalningen* av kommunalskatt skulle grundas på kommunens skatteunderlag året före budgetåret (år -1) uppräknat med en faktor som motsvarar den beräknade ökningen av skatteunderlaget i riket under budgetåret (år 0).

Kommittén har anfört att flera uppräkningsfaktorer kan övervägas men förordat nettoprisindex, eventuellt uppräknat med en volymkomponent.

Remissinstanserna: De flesta har inte haft något att erinra emot kommitténs förslag. Några av remissinstanserna bl.a. konjunkturinstitutet och Svenska kommunförbundet anser det vara nödvändigt att ett avräkningsförfarande på kommunnivå behålls.

Av de remissinstanser som har kommenterat uppräkningsfaktorn anser de flesta att nettoprisindex inte på ett bra sätt återspeglar skatteunderlagets utveckling. De alternativ som har framförts är lönesumman och preliminärskatten. Några remissinstanser anser att preliminärskatten borde kunna gå direkt till kommunen.

Skälen för min bedömning: Genom att fastställa det uppräknade skatteunderlaget för riket och per kommun i december året före budgetåret får kommunerna goda förutsättningar att beräkna sina skatteinkomster för det aktuella året (år 0). Det är också på denna grund som det nya statsbidraget skall beräknas.

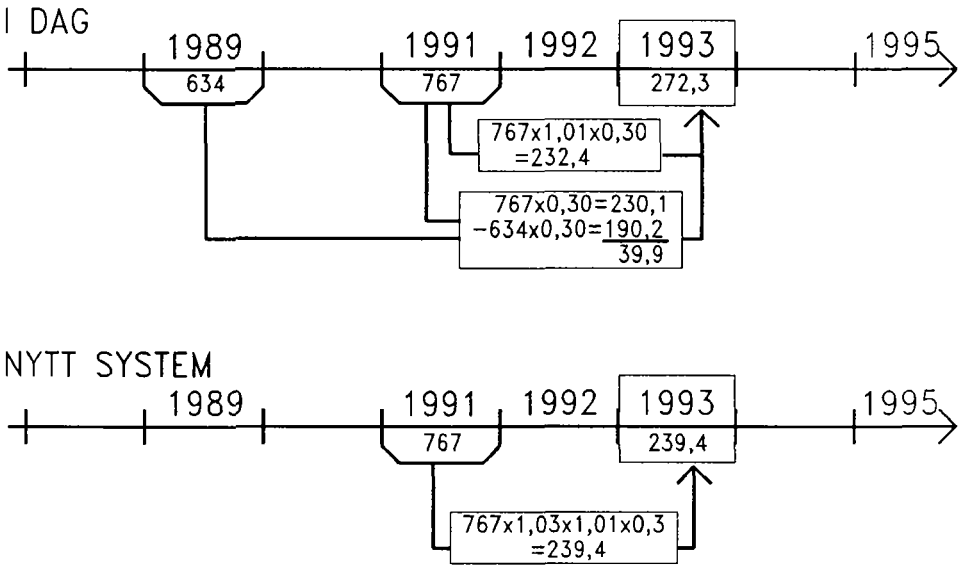
Riksrevisionsverket publicerar två gånger per år en beräkning av statsbudgetens inkomster. Denna prognos omfattar också de beskattningsbara förvärvsinkomster som beräknas ligga till grund för kommande utbetalningar av kommunalskatt. Det vore därför lämpligt att låta riksrevisionsverkets prognos ligga till grund för den preliminära utbetalningen av kommunalskatt. De korrigeringar som eventuellt kan bli nödvändiga till följd ändrade skatteregler etc. och som inte beaktats av RRV, redovisas normalt i budgetpropositionen. Korrigeringar bör diskuteras i de årliga överläggningarna mellan företrädare för regeringen och kommuner respektive landsting.

Skatteunderlagets uppräkningsfaktor utgör därmed en sammanvägning av flera olika komponenter. Kommittén föreslår att nettoprisindex används som uppräkningsfaktor. Nackdelen med att använda enbart t.ex. nettoprisindex eller lönesumman som uppräkningsfaktor är att dessa inte innehåller alla komponenter som påverkar kommunernas skatteunderlag. Jag tänker t.ex. på utvecklingen av pensioner eller eventuella ändringar inom skattelagstiftningen.

Det finns därför inte heller skäl att överväga om utvecklingen av preliminärskatteinbetalningarna hade utgjort ett bättre underlag för att räkna upp skatteunderlaget. Att tillföra kommunerna preliminärskatt direkt, så som vissa remissinstanser har förordat, går inte att förena med det uppbördsystem vi har idag.

Några remissinstanser har framfört sin oro över att kommunerna inte kommer att få de skatteinkomster som de anser sig ha rätt till, om systemet med slutreglering slopas. Det är min ambition att åstadkomma ett system som innebär att kommunerna och landstingen får inkomster som baseras på det faktiska taxeringsutfallet. Utgångspunkten bör vara att inga kommunalskattemedel vid budgeteringstillfället skall tillgodoräknas statsbudgeten. Uppräkningsfaktorn bör därför motsvara mellanskillnaden mellan skatteunderlaget enligt det senaste taxeringsutfallet och det i statsbudgeten beräknade skatteunderlaget för det aktuella kalenderåret.

I figuren illustreras dagens system och ett nytt system för utbetalning av kommunalskattemedel. I exemplet antas skatteunderlaget uppgå till 634 miljarder kronor avseende år 1989 och 767 miljarder kronor år 1991. Uppräkningsfaktorn mellan åren 1989 och 1991 är 1,04 (1,03 x 1,01) och skattesatsen 30 procent.



5.2.2 Processen

Min bedömning: Vid utgången av kommunens budgetår (år 0) görs en första avstämning av prognosen. När taxeringen är klar (i december år +1) görs en andra avstämning.

Om det beräknade skatteunderlaget för det första prognosåret (år -1) understiger det faktiska taxeringsutfallet bör kommunerna och landstingen erhålla kompensation motsvarande mellanskillnaden mellan prognos och utfall för detta prognosår. Hänsyn skall då också tas till den reviderade prognosen för det andra prognosåret (år 0). Vid det andra avstämmningstillfället sker en slutlig reglering. Om prognosen däremot har överskattat skatteunderlagets utveckling betalar kommuner och landsting tillbaka mellanskillnaden. Mellanskillnaden regleras genom en 13:e och 14:e utbetalning/återbetalning.

Kommitténs bedömning: Det går inte att ändra utbetalningsförfarandet så att kommunerna under innevarande år får exakt de skatteinkomster som kommuninvånarnas beskattningsbara inkomster berättigar kommunen till.

Skälen för min bedömning: Möjligheterna att göra en skatteunderlagsprognos som är hållbar över en så lång period som två till tre år är mycket begränsade. Förändringar i arbetskraften, nya löneavtal och

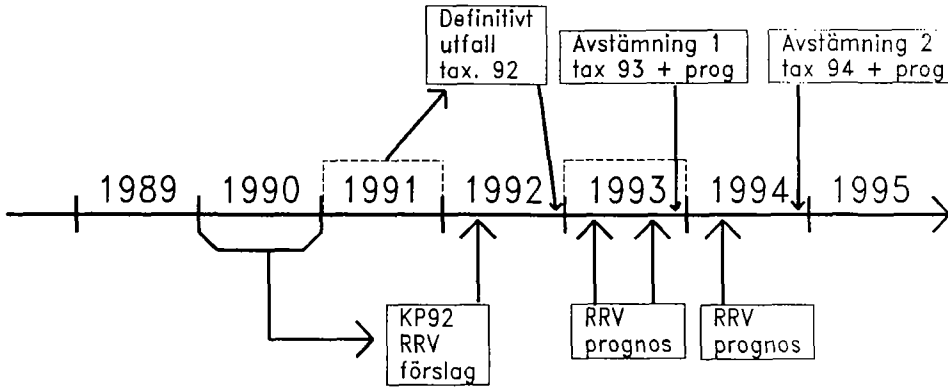
beskattningsregler kan leda till stora avvikelser mellan prognos och utfall. Det är därför nödvändigt att den prognos som ligger till grund för utbetalningen följs upp kontinuerligt och att en slutavräkning kommer till stånd när utfallet är känt.

Avstämning 1 (i december år 0)

Det kommunala skatteunderlagets utveckling bör följas upp kontinuerligt, såväl under det aktuella budgetåret som i efterhand när utfallet blir känt. Senast vid slutet av kommunernas budgetår (år 0) skall en avstämning göras mellan den tidigare prognosen och det beräknade utfallet. Det i december kända taxeringsutfallet för det första prognosåret (år-1) bör ligga till grund för avstämningen.

Om taxeringsutfallet för det första prognosåret (år -1) blir högre än den prognos (för år -1) som har legat till grund för utbetalningen under kommunens budgetår (år 0) bör kommunerna ha rätt att få kompensation för mellanskillnaden redan under det aktuella budgetåret, förutsatt att inte avvikelsen motverkas av en revidering av prognosen för det andra prognosåret (år 0). Mellanskillnaden mellan den nya prognosen för det totala skatteunderlaget budgetår (år 0) och det skatteunderlag som har legat till grund för de faktiskt, månadsvis utbetalade kommunalskattemedel under året (år 0) bör då ligga till grund för en *kompletterande 13:e utbetalning till kommunerna*. Utbetalningen bör om möjligt göras i december månad eller senast i början på januari, så att kommunerna kan beakta denna utbetalning i sitt bokslut för år 0.

Om taxeringsutfallet för det första prognosåret blir lägre än beräknat görs enbart en reglering om avvikelsen är så stor att taxeringsutfallet avseende år 0 också förväntas ge lägre skatteinkomster än vad som har utbetalats.



Avstämning 2 (i december år +1)

I december året efter budgetåret görs en slutlig avstämning mellan det faktiska taxeringsutfallet och den prognos som legat till grund för statens utbetalning av kommunalskattemedel. Mellanskillnaden mellan prognosen och utfallet bör tillgodoräknas kommunerna respektive landstingen genom en 14:e utbetalning av kommunalskattemedel avseende år 0. Om de kommunalskattemedel som har betalats ut i enlighet med prognosen visar sig vara högre än det faktiska utfallet skall kommunerna betala tillbaka mellanskillnaden.

Mellanskillnaden mellan prognos och utfall kan fördelas mellan kommuner respektive landsting på olika sätt. Det alternativ som ligger närmast till hands är att reglera mellanskillnaden på samma sätt som i dag genom en slutreglering i förhållande till taxeringsutfallet för varje enskild kommun och varje enskilt landsting. Ett annat alternativ kan vara att reglera mellanskillnaden så att kommunernas och landstingens bidrag från skatteutjämningssystemen beaktas.

Det nya statsbidragssystemet för kommunerna innebär att alla kommuner garanteras en viss procent av den genomsnittliga beskattningsbara inkomsten per innevånare i riket (garantinivån uttrycks som ett procenttal i förhållande till medelskattekraften). Det nya bidragets storlek per kommun bestäms sedan av tre faktorer; garantinivån, kommunens eget skatteunderlag och den beskattningsbara inkomsten per invånare i riket. Garantinivån kan emellertid inte fastställas förrän det slutliga skatteunderlaget i riket är fastställt. Detta är ett annat viktigt skäl till att också skatteunderlaget för att beräkna kommunalskatten måste fastställas före budgetårets ingång. Jag kommer senare (avsnitt 6.3.2) att mer ingående beskriva inkomstutjämningens syfte och hur det nya statsbidraget beräknas.

Utfallet av systemomläggningen

Sammanfattningsvis bör utbetalningen av kommunalskattemedel grundas på det senast kända taxeringsutfallet, uppräknat med en faktor som skall motsvara den i statsbudgeten beräknade ökningen av skatteunderlaget, fram till och med det aktuella budgetåret. Samtidigt införs två avstämningstillfällen, en slutreglering och en budgeteringsprincip som innebär att kommunalskattemedel beräkningsmässigt inte påverkar statsbudgeten.

Det nya systemet för utbetalning av kommunalskattemedel skulle innebära små skillnader jämfört med dagens system, om de beskattningsbara inkomsterna ökade i samma jämna takt år efter år. Så är emellertid inte fallet. Variationer med någon procentenhet uppåt och nedåt leder till stora avvikelser när man jämför det nya systemet med dagens system. De beräkningsförutsättningar som har legat till grund för den långsiktiga konsekvenskalkylen visar att statens utbetalningar ökar med 8 - 15 miljarder kr. i löpande priser under åren 1993 och 1997.

Tabell. 5.1 Utveckling av kommunernas och landstingens skatteunderlag och skatteinkomster enligt preliminära beräkningar som legat till grund för den långsiktiga konsekvenskalkylen i kompletteringspropositionen (prop. 1991/92:150) Belopp i miljarder kr.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Skatteunderlag[1]	765,0	787,4	802,7	843,8	892,9	953,1	1017,4
Årlig förändring		2,9%	1,9%	5,1%	5,8%	6,7%	6,8%
Skatter dagens system							
– förskott		214,5	231,8	238,6	243,2	255,7	270,6
– slutavräkning		44,1	40,1	20,9	8,1	13,6	23,7
Summa skatt		**258,6**	**271,9**	**259,5**	**251,3**	**269,3**	**294,3**
Skatter nytt system			*239,9*	*252,2*	*266,9*	*284,9*	*304,1*
Tillkommer vid fast slutavr.			40,1	20,9	-	-	-
Differens							
exkl. slutavräkning			-32,0	-7,3	15,6	15,6	9,9
inkl. slutavräkning			8,1	13,6	15,6	15,6	9,9

[1] Beskattningsbar inkomst vid kommunal taxering, exklusive gemensamma distrikt.

Trots detta är jag beredd att föreslå denna systemomläggning. Min bedömning är att såväl statsmakterna som kommuner och landsting får väsentligt bättre planeringsförutsättningar när omläggningen är genomförd. De stora avvikelserna mellan det nya systemet och dagens system är i första hand en effekt av att skatteunderlaget utvecklas olika snabbt olika år. Vid en jämn utvecklingstakt på exempelvis 5 procent per år skulle skillnaden mellan det nya systemet och dagens system bli väsentligt lägre.

Om det nya utbetalningssystemet leder till att kommunerna med automatik får större inkomster än vad det samhällsekonomiska utrymmet tillåter finns det andra instrument för att senare reglera detta. Det kan t.ex. ske genom att ändra storleken på statsbidraget eller genom att ändra definitionen på det kommunala skatteunderlaget.

5.3 Ikraftträdande

Min bedömning: Det nya utbetalningssystemet för kommunalskatt bör införas den 1 januari 1993. De slutavräkningar som avser inkomståren 1991 och 1992, och som enligt dagens regelsystem skall utbetalas åren 1993 och 1994, skall i första hand avräknas mot de ökade kommunalskatteutbetalningar som följer av att utbetalningssystemet läggs om samt mot att avräkningsskatten helt slopas redan år 1993. Från slutavräkningen skall också den periodiseringseffekt som uppkommer till följd av omläggningen av statsbidragssystemet räknas av.

Kommitténs förslag: Kommittén har inte lämnat något förslag på denna punkt, men konstaterar att om ett nytt utbetalningssystem skall införas år 1993 och om slutavräkningen avseende åren 1991 och 1992

dessutom skall betalas ut i enlighet med gällande bestämmelser, så uppkommer en väsentlig belastning på statsbudgeten.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har tagit upp denna fråga anser att om ett nytt utbetalningssystem skall införas år 1993 skall dock först slutavräkningen avseende år 1991 och 1992 utbetalas enligt gällande bestämmelser. Flera remissinstanser bl.a. statskontoret påpekar att omläggningseffekterna inte är tillräckligt belysta och att det därför saknas underlag för bedömning av hur och när en omläggning bör ske.

Skälen för min bedömning: Det är inte rimligt att belastningen på statsbudgeten ökar till följd av att systemet för utbetalning av kommunalskattemedel läggs om. I förhållandet mellan staten och den kommunala sektorn bör omläggningen ge ett för båda parter budgetmässigt neutralt utfall. Detta kan endast åstadkommas om slutavräkningen de aktuella åren inte betalas ut till sitt fulla belopp. Jag vill i sammanhanget nämna att kommunerna inte på gällande lagstiftning kan grunda någon rätt till visst framtida avräkningsbelopp.

Storleken på slutavräkningen uppgår till ca 40 miljarder kr. med nu gällande beräkningsförutsättningar som grund. Detta belopp bör minskas motsvarande nivåhöjningen i det nya systemet. Slutavräkningen skall också minskas med ett belopp som motsvarar effekten av att avräkningsskatten helt slopas år 1993 och att en periodiseringseffekt uppkommer till följd av omläggningen av statsbidragssystemet. Det belopp som då återstår att betala ut motsvarar ca 40 % av den beräknade slutavräkningen för år 1993. Med nu gällande beräkningsförutsättningar kommer ingen slutavräkning att utbetalas för år 1994.

5.4 Neutralisering av förslag om slopat schablonavdrag m.m.

Min bedömning: Förslagen att införa karensdagar och slopa schablonavdragen leder sammantaget till att kommunernas skatteunderlag ökar. Denna inkomstökning för kommuner och landsting bör neutraliseras genom en minskning av kommunernas skatteunderlag alternativt en motsvarande minskning av statsbidragen.

Skälen till min bedömning: Jag har tidigare i dag föreslagit att schablonavdraget i inkomstslaget tjänst slopas och ersätts med regler om begränsad avdragsrätt. Denna förändring innebär att den kommunala sektorns skatteunderlag ökar, vilket i sin tur leder till att kommuner, landsting och kyrkliga kommuner får ökade skatteinkomster på sammanlagt drygt 6 miljarder kr. per år.

Statsrådet Bo Könberg kommer senare att föreslå att två karensdagar införs i sjukförsäkringen. Denna förändring innebär att den kommunala sektorns skatteinkomster minskar.

Nettoeffekten av dessa åtgärder bör regleras mellan staten och kommunerna. De metoder som står till buds är att minska statsbidragen eller att reducera kommunernas och landstingens skatteunderlag.
Men om det nya statsbidraget till kommunerna minskas genom att den generella nivån minskas, kommer fler kommuner att hamna utanför det nya statsbidragssystemet, och därmed inte heller omfattas av statliga åtgärder. För landstingens del måste skatteutjämningsavgifterna höjas för att inte den s.k. Dagmarersättningen skall bli för låg år 1993.

Jag anser därför att det alternativ som ligger närmast till hands är att reducera kommunernas skatteunderlag genom en (procentuell) nedräkning. För att åstadkomma ett budgetmässigt neutralt förhållande mellan staten och den kommunala sektorn bör skatteunderlaget minskas med ca 2 %. Jag avser att återkomma till riksdagen med förslag på denna punkt i samband med höstens kommunalekonomiska proposition.

Jag kommer i det sammanhanget även att överväga om nedräkningsfaktorn bör vara högre för de kommuner som inte omfattas av det nya statsbidragssystemet. Skälet till detta är att även dessa kommuner bör omfattas av de övergångsregler som begränsar effekterna av omläggningen till ett nytt statsbidragssystem. Dessa kommuner omfattas inte heller av den indragning på 7,5 miljarder kr. som jag föreslår fr.o.m. år 1993.

6 Ett nytt statsbidragssystem för kommunerna

Den kommunala verksamheten måste bättre anpassas till såväl medborgarnas behov och önskemål som till de samhällsekonomiska ramarna. Det kommunala självstyret måste utvecklas. Starka skäl talar för att ett generellt statsbidragssystem bättre befrämjar det lokala självbestämmandet och anpassningen av den kommunala verksamheten än vad de specialdestinerade bidragen gör.

6.1 Principiella utgångspunkter

Det kommunala ansvaret

Mitt förslag: Kommunerna ges ett ökat ansvar för sin verksamhet. Detta sker genom att kommunerna ges större handlingsfrihet när det gäller verksamhetens utformning samt prioriteringen mellan olika verksamhetsområden. Den kommunala verksamheten kan därmed bedrivas på ett effektivare sätt.

En stor del av de nuvarande specialdestinerade statsbidragen till olika kommunala verksamheter avvecklas och ersätts av ett generellt bidrag till kommuner.

Kommitténs förslag: Kommitténs förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Kommitténs förslag tillstyrks av en stor majoritet av remissinstanserna. Det avstyrks dock av flera kommuner bl.a. i Stockholms län. Några kommuner anser att ytterligare analyser och utredningar krävs innan ett nytt statsbidragssystem kan införas. Dessa analyser skulle främst gälla effekterna för olika delverksamheter av det nya systemet.

Några kommuner anser att statsbidragen för utbildning, barnomsorg respektive äldreomsorg i princip bör fördelas utifrån antalet skolpliktiga, barn respektive äldre i kommunerna. Statsbidrag för sådan service där behoven varierar mellan kommunerna bör även fortsättningsvis vara prestationsrelaterade. SAF och Sveriges Industriförbund anser att kommitténs förslag har stora tekniska brister. Organisationerna föreslår att staten ger bidragen direkt till medborgarna i form av rättigheter till i första hand utbildning och barnomsorg.

Skälen för mitt förslag: Syftena med statens nuvarande bidragsgivning kan i huvudsak sägas vara att ge ett finansiellt stöd, att utjämna skillnader i skattekraft och kostnader mellan kommuner respektive landsting och att stimulera utbyggnad och tillhandahållande av viss service.

Statsbidrag till kommuner och landsting utgår i två olika former. De specialdestinerade bidragen ges för både drift- och investeringsändamål och syftar till att finansiera service på bestämda områden. Skatteutjämningsbidragen utgör ett allmänt finansiellt stöd med syfte att jämna ut skillnader i skattesats.

Systemet med specialdestinerade statsbidrag har antagits bidra till att jämna ut servicenivåer mellan kommuner och att säkerställa en grundläggande trygghet och rättvisa för medborgarna. Detta har varit viktigt under den tid som den kommunala verksamheten byggts ut. Systemet har dock skapat en viss stelhet i den kommunala verksamheten. Detta kan försvåra den omställning från expansion till konsolidering som är nödvändig.

Under 1980-talet har flera studier av effekterna av specialdestinerade statsbidrag genomförts. Studierna har omfattat både svenska och internationella förhållanden. De slutsatser som kan dras av de olika studierna sammanfaller ofta på viktiga punkter. Studierna har bl.a. visat att specialdestinerade statsbidrag troligtvis inte främjar en effektiv resursfördelning. Bidragen kan enligt studierna hindra kommuner och landsting från att förutsättningslöst genomföra nödvändiga omprövningar och omprioriteringar efter vad de egna behoven eller de lokala förhållandena kräver. Specialdestinerade statsbidrag har också visat sig kunna förhindra samordning och flexibilitet på lokal nivå. Administrationen av statsbidragen medför dessutom kostnader för både stat, kommuner och landsting.

Statsbidragen kan emellertid också sägas utgöra en typ av garanti från staten till medborgarna för en viss standard i olika verksamheter och är därmed även ett uttryck för en samhällelig prioritering. Detta är kanske särskilt tydligt för sådan verksamhet som är angelägen från allmän samhällssynpunkt men där strikt kommunalekonomiska överväganden kan innebära en direkt risk för samhällsekonomiskt felaktiga prioriteringar. Det viktigaste exemplet är barnomsorgen, för vilken kommunerna idag bär en stor kostnad men endast får en mindre del av intäkterna. Ur statens synvinkel är barnomsorgen strategisk, både för dess betydelse för barnens utveckling och för att den är en viktig förutsättning för föräldrarnas - hitintills inte minst mödrarnas - förvärvsarbete och inkomster. En viktig utgångspunkt för ett generellt system är därför att kommunerna, vid utformning och dimensionering av verksamheten, gör både resurs- och effektivitetsmässiga överväganden och samtidigt lägger vikt vid just den bredare samhällsnytta som bl.a. barnomsorgen leder till.

Erfarenhet från länder som gått över till ett generellt statsbidragssystem tyder på att en sådan omläggning inte har inneburit några stora förändringar för verksamheten. Det kan bero på att styreffekterna av specialdestinerade bidrag har överskattats, och att den verksamhet som bidraget en gång skulle stimulera efterhand har blivit en naturlig del av kommunernas och landstingens verksamhet. Av betydelse är självfallet också de kommunalt förtroendevaldas intresse och förmåga att tillgodose medborgarnas krav och intressen.

Analysen av de framtida samhällsekonomiska förutsättningarna för den kommunala verksamheten visar att de resurser som står till kommunernas förfogande inte kommer att kunna växa i takt med efterfrågan på den verksamhet som kommunerna svarar för. Stora krav kommer att ställas på anpassning och omdaning av verksamheten. Det är därför av stor vikt att kommuner och landsting får en ökad handlingsfrihet och därmed

större möjligheter att rationalisera och effektivisera sin verksamhet. Att ersätta nuvarande specialdestinerade statsbidrag med ett generellt system innebär ett förändrat synsätt när det gäller statsmakternas styrning av kommunerna. Genom att ett antal specialdestinerade bidrag slopas försvinner även de bestämmelser som varit knutna till bidragen. Också kopplingen mellan prestationer och finansiellt stöd kommer att försvinna. Detta innebär att kommunerna får ett ökat ansvar när det gäller att prioritera mellan olika verksamheter samtidigt som statens ansvar för att lägga fast det samhällsekonomiska utrymmet för kommunerna blir tydligare.

Syftet med det nya statsbidragssystemet är därför att ge kommunerna möjlighet att inom ramen för den kommunala självstyrelsen bestämma om utformningen och prioriteringen av de verksamheter som man har ansvaret för. Bidragssystemet skall således öka det lokala ansvaret för verksamheten, vilket också kan bidra till ett ökat medborgerligt engagemang. Därigenom skapas bättre förutsättningar för en nödvändig utveckling och förnyelse i kommunerna och för en effektivisering och samordning mellan olika verksamheter.

De krav och önskemål som staten vill ställa på verksamheten bör i första hand uttryckas i lagstiftning eller genom andra ställningstaganden från statsmakternas sida, exempelvis i samband med uppföljning och utvärdering av kommunernas och landstingens verksamhet. Jag kommer senare att närmare redogöra för min syn på hur statens styrning av verksamheten genom bidragsregler istället skall ersättas av en övergripande mål- och resultatorienterad styrning och uppföljning.

Likvärdiga ekonomiska förutsättningar

Min bedömning: Ett viktigt syfte med att införa ett nytt statsbidragssystem är att skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna. Bidraget bör därför utgöra ett komplement till kommunernas skatteinkomster och inte göras beroende av vilken verksamhet kommunen bedriver. Skillnader i skattesats bör på sikt spegla skillnader i service, avgifter och effektivitet.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer i stort sett med min. Kommittén har givit högst prioritet åt målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Remissinstanserna: Remissinstanserna instämmer i bedömningen.

Skälen för min bedömning: Den roll som kommunerna med tiden har fått innebär att alla kommuner, oavsett storlek, struktur osv., har en omfattande kärna av grundläggande service som torde vara relativt lika för alla. Alla kommuner bör därför garanteras vissa grundläggande ekonomiska förutsättningar för att klara den verksamhet som medborgarna i kommunen bör kunna kräva. Detta motiverar en utjämning av skillnaderna i ekonomiska förutsättningar.

Ett uttryck för de stora skillnaderna mellan kommunerna är skillnaderna i skattesats. Kommuner med låg egen skattekraft har ofta en högre skattesats än kommuner med hög egen skattekraft. Det finns inget som talar för att kommuner med högre skattesats generellt också skulle ha en högre servicenivå. Kommuner med höga tillskott av skattekraft har emellertid trots detta ofta en hög skatt. Till en del har konstruktionen av det tidigare skatteutjämningssystemet bidragit till detta. På sikt är det önskvärt att skillnaderna i skattesatser minskar. Ett nytt bidragssystem bör leda till en sådan utveckling.

Nuvarande statsbidrag utgör sammantaget en blandning av inkomst- och strukturkostnadsutjämning, kompensation för olika behov samt prestationsbaserade bidrag för stimulans av vissa verksamheter. Den beloppsmässigt största delen av statsbidragen, dvs. bidragen till skatteutjämning och skolväsendet, är främst inriktade på inkomst- och strukturutjämning.

Kommuner med hög skattekraft synes i större utsträckning ha fått del av prestationsrelaterade bidrag med stimulansinslag. Detta kan förklaras av att dessa kommuner har större behov av t.ex. barnomsorg, och samtidigt en struktur som innebär att man i första hand valt att organisera barnomsorgen i former som relativt sett haft en hög subventionsgrad. Det kan också vara så att dessa kommuner faktiskt har haft bättre ekonomiska möjligheter att satsa på bidragsberättigade verksamheter än kommuner med sämre skattekraft och därför har kunnat tillgodogöra sig en relativt sett större del av bidragen.

Jag kommer i det följande att föreslå att statens bruttotransfereringar till kommunerna skall minska. Detta sker genom att avräkningsskatten och skatteutjämningsavgifterna tas bort. Med en minskad volym på de statliga transfereringarna och med ett ökat kommunalt ansvar för utformning och prioritering av verksamheten, bör statsbidragens huvudsyfte vara att jämna ut inkomster mellan kommunerna.

Med det föreslagna utjämningssystemet försvinner sambandet mellan bidrag och faktiskt bedriven verksamhet. Detta kan innebära att verksamheter som idag uppbär en stor andel specialdestinerade statsbidrag kan komma att bli föremål för en mer ingående effektivitetsgranskning än tidigare, och i vissa fall också överväganden om ökad avgiftsfinansiering. Detta ligger i linje med statsbidragsreformen. Det kan också bidra till att öka medborgarnas intresse för att ta reda på vad man får ut av sina skattepengar. Avgifter kan därmed bli ett viktigt styrinstrument för att höja effektiviteten i verksamheten. Det kan emellertid också finnas risker, t.ex. för att avgifter blir ett instrument som utestänger hushåll med svag ekonomi från att ta del av vissa kommunala tjänster. Det är inte meningen att ökade avgifter skall leda till att vissa grupper av ekonomiska skäl får svårt att ta del av sådan service som endast delvis finansieras med offentliga medel.

Det nya statsbidragssystem som jag kommer att föreslå innebär att kommunerna i högre utsträckning får disponera över sina egna inkomster och bestämma hur de skall användas. Det innebär också att flertalet kommuner med hög egen skattekraft kommer att få lägre bidrag totalt sett.

Enligt min mening har kommuner med hög egen skattekraft trots allt bättre förutsättningar att klara en anpassning av sin verksamhet. Visserligen har dessa kommuner ofta stora behov och medborgarna har höga krav på service, men de har också en större bas i utgångsläget både verksamhetsmässigt och ekonomiskt (skatteintäkter, avgiftspotential etc.).

Det har uttryckts vissa farhågor för att det nya statsbidragssystemet kan komma att få direkt negativa effekter för vissa verksamheter som idag uppbär specialdestinerade bidrag och där vinsten eller nyttan framför allt står att finna i det samhällsekonomiska och inte i det kommunalekonomiska perspektivet. Några viktiga exempel på sådana verksamheter är barnomsorgen och gymnasieskolan.

Med det föreslagna statsbidragssystemet kommer t.ex. kommunens "vinst" av att lägga ner en barnomsorgsplats att på marginalen kunna överstiga kostnaden i form av skattebortfall (förutsatt att föräldern slutar arbeta), eftersom detta bortfall till stor del kompenseras av det nya systemet. Detta gäller särskilt den dyrare omsorgen för de yngre barnen. Denna effekt finns redan i dagens system, men är där svagare. Å andra sidan får många kommuner i det nya systemet totalt sett ett bättre ekonomiskt utgångsläge, vilket ger förutsättningar för en mer likvärdig standard inom barnomsorgen. Dessutom ges kommunerna frihet att välja de verksamhetsformer för barnomsorg som bäst passar de lokala förutsättningarna. Detta är emellertid inte tillräckligt. Jag delar chefen för socialdepartementets mening att förändringen bör föranleda en utvidgad lagreglering av barnomsorgsområdet.

I det förslag till omfördelning för strukturella skillnader som jag senare presenterar, finns för närvarande ingen särskild faktor som beaktar behovet av barnomsorg utöver antalet barn i kommunen. I den vidareutveckling som skall göras av strukturutjämningen bör dock denna fråga särskilt uppmärksammas.

Utgångspunkten för mitt förslag om ett nytt statsbidragssystem är att kommunerna skall få likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Förändringen är också ett led i att stärka den kommunala självstyrelsen. Det medborgerliga inflytandet i de enskilda kommunerna innebär att angelägna verksamheter inte rustas ned på ett oacceptabelt sätt. Det pågår också en utveckling mot större mångfald i verksamhetsformerna, bl.a. genom att kommunerna ändrar sina styrsystem (resultatenheter etc.) och att enskilda tar initiativ till att bedriva verksamhet inom traditionellt kommunala områden. Detta leder bl.a. till att konkurrensen successivt ökar, vilket förbättrar möjligheterna att möta angelägna behov.

Mot bakgrund av vad jag nu sagt är det av stor vikt att utvecklingen inom olika verksamheter följs upp. Jag återkommer till detta i avsnitt 8.

6.2.1 Rundgången av medel mellan stat och kommuner upphör

Mitt förslag: Såväl den allmänna som den särskilda skatteutjämningsavgiften samt avräkningsskatten avskaffas fr.o.m. år 1993.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker att nuvarande överföringar av medel från kommunal till statlig nivå skall upphöra.

Kommitténs förslag om att skatteutjämningsavgifterna och avräkningsskatten skall slopas tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Många remissinstanser påpekar dock att storleken på den avräkningsskatt som skall kvittas bort måste bestämmas utifrån nya beräkningar av skattereformens långsiktiga effekter. Många remissinstanser anser att staten har överskattat skattereformens positiva effekter för kommunerna.

Skälen för mitt förslag: Av de nuvarande skatteutjämningsbidragen till kommunerna finansieras närmare hälften med den allmänna skatteutjämningsavgiften, som betalas av samtliga kommuner i relation till eget skatteunderlag. Särskild skatteutjämningsavgift betalas av kommuner med särskilt hög skattekraft. Sedan år 1991 betalar kommunerna också en avräkningsskatt på sitt totala skatteunderlag, i syfte att neutralisera effekterna av skattereformen. De specialdestinerade bidragen fördelas enligt andra kriterier, främst behov och prestationer. Den nuvarande rundgången av bidrag och avgifter har bl.a. skapat oklarhet för kommunerna om de ekonomiska villkoren. Dagens system har också blivit svåröverskådligt och kan därmed sägas försvåra prioriteringarna mellan olika verksamheter.

Enligt min mening bör överföringar av medel från kommunerna till staten i princip inte förekomma. Skatteutjämningsavgifterna och avräkningsskatten bör därför avskaffas fr.o.m. år 1993 i samband med att ett nytt statsbidragssystem träder i kraft. Genom att resurser överförs i endast en riktning skapas en tydligare gräns mellan kommunalt och statligt ansvar för den kommunala ekonomin. Det blir också tydligare hur stora de statliga transfereringarna är och att de utgör ett allmänt finansiellt stöd. Kommunernas överblick och planering underlättas, vilket också innebär en administrativ förenkling.

Jag återkommer med lagförslag i samband med att jag tar upp frågan om kommunal ekonomi såvitt avser finansdepartementets område.

6.2.2 Statsbidrag som avvecklas

Principer för vilka bidrag som avvecklas

Mitt förslag: Statliga bidrag som utgår till verksamhet för vilken kommuner är ansvariga samordnas i ett generellt system för de statliga bidragen. Undantag görs för

- ersättningar för utförd tjänst åt staten
- investeringsbidrag, tidsbegränsade stimulansbidrag o.d.
- arbetsmarknadspolitiska bidrag
- bostadspolitiska bidrag
- bidrag som utgår till andra bidragsmottagare på samma villkor som till kommuner
- bidrag till förnyelse och utvecklingsverksamhet

Kommitténs förslag: Överensstämmer i princip med mitt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget till principer eller lämnar det utan erinran. Statskontoret anser dock att bidrag som kan utgå till annan bidragsmottagare på samma villkor som till kommuner skall ingå om bidragen avser verksamhet som kommunen svarar för. Vidare bör bidrag till utvecklingsarbete inordnas.

Skälen för mitt förslag: Huvudprincipen vid prövningen av vilka specialdestinerade statsbidrag som skall läggas samman i de generella systemen har varit att statsbidrag till sådan verksamhet, för vilken staten redan överlåtit verksamhetsansvaret till kommunen bör ingå. Förslaget som jag nu presenterar innebär därför ingen förändring av ansvarsfördelningen mellan den statliga och kommunala nivån.

Många av bidragen är för närvarande föremål för omprövning. Jag anser inte detta vara ett skäl för att lämna sådana bidrag utanför mitt förslag. Dessa har därför i regel prövats utifrån gällande regler. Undantagen utgörs av kommunala bostadstillägg till folkpension, bostadsbidrag, bidrag till missbrukarvård och ungdomsvård och bidrag inom kulturområdet.

Vissa statliga bidrag är att betrakta som *ersättningar till kommunerna för tjänst som dessa utfört åt staten*. Staten har således ansvaret för verksamheten. Detta gäller till exempel när staten ger ersättning till vissa landsting enligt det s.k. LUA-avtalet och när ersättning utgår till kommuner enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Vad som är statligt bidrag till kommunal verksamhet respektive ersättning för utförd tjänst kan vara svårt att avgöra i de fall som ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte klart framgår av lagstiftning, avtal eller på annat sätt. Det är angeläget att ansvarsförhållandena förtydligas. Sådana klarlägganden kan leda till att ytterligare bidrag senare kan läggas in i det generella systemet.

Tillfälliga investeringsbidrag och *tidsbegränsade stimulansbidrag* bör inte ingå i det generella systemet. Denna typ av bidrag finns inom

4 *Riksdagen 1991/92. I saml. Nr 150. Bilaga II*
Omtryckt

försvaret, äldreomsorgen samt hälso- och sjukvården. Jag anser dock att strävan framdeles bör vara att undvika stimulansbidrag. Om det är frågan om permanenta insatser där kommunerna berörs över en längre period, bör stimulans- och investeringsbidrag införas i ett generellt system.

En annan typ av specialdestinerade statsbidrag är bidraget som utgår till kommunen i dess egenskap av arbetsgivare. Ett sådant exempel är de *arbetsmarknadspolitiska bidragen*. Arbetsmarknadspolitik är primärt ett statligt ansvar. *Bostadspolitiska bidrag* såsom bostadsbidrag och kommunalt bostadstillägg (KBT) bör inte heller ingå i ett generellt statsbidragssystem. Dessa avses till sin helhet bli en statlig angelägenhet. Statliga bidrag som utgår till kommuner och landsting på *samma villkor som till andra bidragsmottagare* bör också hållas utanför det generella systemet.

I 1990 års proposition om forskning (prop. 1989/90:90, FiU28, rskr.329) uttalade den dåvarande regeringen att kommuner och landsting har ansvar för huvuddelen av den offentliga sektorns verksamheter. Detta talar också för att de har ansvar för det utvecklingsarbete som syftar till att förbättra den egna verksamheten. Jag delar i princip denna bedömning Det bör således inte vara statens ansvar att bevilja medel till projekt, som syftar till att utveckla och förnya verksamhet för vars utformning den kommunala sektorn ansvarar. Staten bör av samma skäl inte heller bidra till kostnader för utbildningsinsatser för kommunalt anställd personal. I likhet med flera remissinstanser anser jag att en särskild genomgång bör göras av hur de medel som för närvarande anslagits till förnyelse- och utvecklingsarbete kan ställas till den kommunala sektorns förfogande för sådan verksamhet. I den mån staten vill använda utvecklingsarbete eller personalutbildning som styrmedel måste emellertid möjligheterna därtill fortfarande stå öppna.

Samma principer för vilka bidrag som avvecklas bör tillämpas inom såväl kommunernas som landstingens område.

Specialdestinerade statsbidrag som slopas

Mitt förslag: Tolv av de nuvarande specialdestinerade statsbidragen samt skatteutjämningsbidraget, extra skatteutjämningsbidraget och bidrag med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen avskaffas.

Det särskilda systemet för mellankommunal kostnadsutjämning, som infördes den 1 oktober 1991 med anledning av äldrereformen bör upphöra vid samma tidpunkt som ett nytt statsbidragssystem träder i kraft.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har i princip tillstyrkt förslaget om vilka bidrag som skall ingå i det nya statsbidragssystemet. Bl.a. överstyrelsen för civilberedskap och räddningsverket avstyrker

dock att statsbidrag till beredskapsplanläggning skall inordnas. Räddningsverket, boverket, statens geotekniska institut och flera kommuner avstyrker att den del av det extra skatteutjämningssystemet som avser bidrag mot jordskred och andra naturolyckor skall inordnas. Ekerö kommun avstyrker att bidraget till kommunal barnomsorg skall inordnas. Några kommuner, Svenska kommunförbundet m.fl. avstyrker att statsbidragen för insatser mot AIDS och drift och underhåll av statskommunvägar skall ingå. De Handikappades Riksförbund och Pensionärenas Riksorganisation (PRO) avstyrker att bidragen till social hemhjälp, ålderdomshem m.m. inordnas. Boverket, Handikappförbundens Centralkommitté (HCK), PRO m.fl. avstyrker att bidraget till färdtjänst skall inordnas. Boverket, HCK m.fl. avstyrker vidare att bostadsanpassningsbidraget, bidraget till att återställa handikappanpassade lägenheter och återanvändning av lyftanordningar skall inordnas i det nya systemet. HCK avstyrker att sektorsbidraget till skolan och bidraget till särskolan skall inordnas. Statens kulturråd, riksantivarieämbetet, flera länsbibliotek och många kommuner m.fl. avstyrker att bidragen till kulturinstitutionerna skall ingå i det nya systemet. Talboks- och punktskriftsbiblioteket avstyrker att bidraget till länsbiblioteksverksamheten skall inordnas. Socialstyrelsen föreslår att statsbidrag som utgår till organisationer inom missbrukarvården samt ersättning för läkemedel bör utredas med inriktning mot ett kommunalt eller regionalt övertagande. Vägverket föreslår att bl.a. att statsbidragen till investeringar i cykelleder och kollektivtrafikanläggningar inordnas. Statskontoret föreslår att flera bidrag bör ingå i det nya systemet, framförallt inom skolans område. Några landsting anser att bidrag till utbildning som bedrivs av landstingen bör ges direkt till landstingen och inte gå via kommunerna. En majoritet av remissinstanserna föreslår att staten skall ta över ansvaret för kommunala bostadstillägg och bostadsbidrag.

Flera kommuner bl.a Åtvidaberg, Hultsfred, Karlskrona och Perstorp avstyrker att den mellankommunala kostnadsutjämningen skall upphöra i och med införandet av det nya statsbidraget.

Skälen för mitt förslag: Med de ovan redovisade principerna som utgångspunkt har jag tillsammans med övriga berörda statsråd prövat vilka statsbidrag som bör avvecklas. De bidrag som bör ingå i det generella systemet framgår närmare av tabell 6.2.2.

Frågorna om vilka statsbidrag som skall inordnas i det nya statsbidragssystemet från och med år 1993 föredras av det statsråd som har ansvar för respektive statsbidrag. Förslagen redovisas i underprotokoll för berörda departement. Jag kommer emellertid att kort sammanfatta vad förslagen innebär.

Bidragen till landstingen behandlas delvis också i avsnitt 7.

Tabell 6.2.2 Statsbidrag som skall avvecklas fr.o.m. 1 januari år 1993

Bidrag	Mottagare	Beräknat belopp budget-propositionen	Medel upptagna på anslag för 1992/93 som avser	
			1992	1993
Kommunal barnomsorg	Kommuner	13 690	11 166	2 524
Invandrar och flyktingbarn i förskola	Kommuner	40	40	0
Beredskapsanläggning	Landsting	69	66	3
Bidrag till service och vård	Kommuner	7 979	6 381	1 595
Färdtjänst, servicelinjer m.m.	Kommuner Landsting	797[1]	552 245	0 0
Viss omsorg om psykiskt utvecklingsstörda	Landsting	46	46	0
Bostadsanpassningsbidrag	Kommuner	264	264	0
Bidrag till drift och underhåll av kommunvägar	Kommuner	836	0	836
Byggande av länstrafikanläggningar	Kommuner	1 037	915	122
Skatteutjämningsbidrag	Kommuner Landsting	23 100[1]	15 218[1]	7 882 0
Extra skatteutjämningsbidrag	Kommuner Landsting	230[1]	25[1]	168 37
Avskaffande av den kommunala företagsbeskattningen	Kommuner	879	439	440
Driften av det kommunala offentliga skolväsendet; sektorsbidraget	Kommuner	32 017	21 452	10 565
Undervisning av invandrare i svenska språket	Kommuner	279	139	140
Driften av särskolor m.m.	Landsting	1 000	775	225
Driften av särvux	Landsting	54	35	19

[1] Gemensamt för Kommuner och Landsting.

Försvarsdepartementets område

Kommittén har föreslagit att statsbidraget till beredskapsplanläggning bör ingå i det generella statsbidragssystemet för kommunerna.

I allt väsentligt bör den inriktning som kommittén föreslagit för statens bidragsgivning till kommunerna också tillämpas på försvarsdepartementets område. En avreglering bör genomföras i syfte att förbättra kommunernas möjlighet att själv utforma sin verksamhet inom det civila försvaret enligt de förutsättningar som finns lokalt i varje kommun.

Med anledning av att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i dag är oklar vad gäller bidragen inom försvarsdepartementets område och i avvaktan på det reformarbete som pågår inom totalförsvarets civila del avser regeringen att senare återkomma till riksdagen med förslag om

vilka bidrag som skall avvecklas och lyftas in i det generella statsbidragssystemet för kommunerna samt tidpunkten för genomförandet. Införandet av det nuvarande statsbidraget till beredskapsplanläggning bör därför anstå.

Socialdepartementets område

Kommittén föreslår att statliga bidrag som utgår till verksamheter för vilka kommuner och landsting är ansvariga skall avvecklas och motsvarande medel inordnas i det generella systemet för de statliga bidragen. Bidrag inom socialdepartementets verksamhetsområde som omfattas av denna princip är bidrag till kommunal barnomsorg, invandrar- och flyktingbarn i förskolan, missbrukarvård och ungdomsvård, beredskapsplanläggning, insatser mot AIDS (den del som avser bidrag till vissa kommuner), bidrag till social hemhjälp, ålderdomshem m.m., färdtjänst och servicelinjer m.m., viss omsorg av psykiskt utvecklingsstörda m.m., bostadsanpassning, återställande av handikappanpassade lägenheter och återanvändning av lyftanordningar. Jag kommenterar enbart de bidrag som föranleder särskilda överväganden.

Kommittén har föreslagit att det extra bidraget vad gäller insatser mot AIDS skall ingå i det generella systemet. Med tanke på att bidraget har avsetts att utgå endast under en övergångstid bör det inte läggas in i det generella systemet.

Den mellankommunala kostnadsutjämningen med anledning av äldrereformen utgörs i princip av ett särskilt utjämningssystem inom varje län. Utjämning mellan kommuner bör vara en statlig uppgift och ske i ett sammanhang. Det är därför angeläget att i samband med införandet av ett nytt statsbidragssystem också avveckla den mellankommunala kostnadsutjämningen.

När det gäller bidrag till missbrukarvård och ungdomsvård har riksdagen (prop. 1990/91:96, SoU14, rskr.267) konstaterat att det krävs en samordning på riksnivå av vårdresurserna för missbrukare och vissa ungdomar. Socialutskottet uttalade att staten är mer lämpad som huvudman för tvångsvården i de särskilda ungdomshemmen och att en huvudmannaskapsförändring snarast bör ske och vara genomförd under år 1992. I betänkandet (SOU 1992:18) Tvångsvård i socialtjänsten - ansvar och innehåll, har förslag lagts fram om en sådan förändring av huvudmannaskapet. Betänkandet har remitterats. En proposition planeras att läggas till riksdagen i höst. I avvaktan på ett slutligt ställningstagande till utredningens förslag bör hela statsbidraget till missbrukarvården hållas utanför det generella systemet.

Statsbidraget till kommunal barnomsorg skall inordnas i det generella statsbidragssystemet för kommuner. Det är nödvändigt att säkerställa ett tillräckligt stöd för enskilda alternativ. Det är också viktigt att skapa förutsättningar för att efterfrågan på barnomsorg utanför hemmet skall tillgodoses. Detta innebär ett behov av en utvidgad lagreglering av kommunernas ansvar på detta område.

Chefen för socialdepartementet avser att under hösten 1992 återkomma till regeringen med förslag om en utvidgad lagreglering av barnomsorgsområdet med de syften som ovan angetts och ett förslag om vårdnadsbidrag.

Utredningen med uppdrag att se över systemet med kommunala bostadstillägg till folkpension, KBT-utredningen (dir.1991:25), har bl. a. haft till uppgift att analysera lämpligheten av att staten helt eller delvis tar över ansvaret för bostadsstödet. Förutsättningen för ett statligt huvudmannaskap är att ett budgetmässigt neutralt förhållande mellan stat och kommun kan uppnås. Innebörden av detta är att statens eventuella merkostnader skall kunna finansieras genom att minska andra bidrag som utgår till kommunerna. En allvarlig kritik mot det nuvarande KBT-systemet gäller att förmånsnivåerna varierar avsevärt mellan olika kommuner. En huvuduppgift för utredningen är därför dels att analysera och förklara skillnader i förmånsnivåer mellan kommuner, dels att utarbeta ett enhetligare system för bidragen.

Under januari 1992 tillsattes en utredning om bostadsbidragens administration (dir. 1992:5). Utredningens uppdrag syftar dels till att förbereda en överföring av bostadsbidragens administration från kommunerna till försäkringskassorna, dels att föreslå vissa regeländringar inom bostadsbidragssystemet. I detta sammanhang skall utredningen överväga en anpassning av regelverket så att ett rikstäckande system för bostadsbidragen kan byggas upp. I uppdraget ingår också att överväga en samordning mellan bostadsbidrag och ensamförälderstöd.

Chefen för socialdepartementet och statsrådet Könberg avser att under hösten 1992 återkomma till regeringen med förslag till proposition för bostadsbidrag respektive KBT innebärande bl.a. att staten övertar hela ansvaret för de båda systemen. Förslaget skall vara budgetmässigt neutralt mellan stat och kommuner.

Kommunikationsdepartementets område

Kommittén föreslår att bidrag till drift och underhåll av statskommunvägar skall ingå i det generella systemet för statsbidrag till kommunerna. Staten svarar för de allmänna vägarna och vägverket har hand om väghållningen för statens räkning. Staten har hela det ekonomiska ansvaret för nationella gemensamma riksvägar och för merparten av de regionala vägarna. För delar av det lokala vägnätet i större tätorter, statskommunvägar m.m., har stat och kommun ett gemensamt ekonomiskt ansvar. Statsbidrag utgår till kommunerna för byggande, drift och underhåll av de vägar och gator för vilka kommunen är väghållare. Med anledning av riksdagens beslut (prop. 1990/91:87, TU26, rskr.236) om en renodling av väghållaransvaret, bör arbetet med en klarare ansvarsfördelning mellan stat och kommun fortsätta. En samordning av hanteringen av de ekonomiska medlen tillsammans med den praktiska planeringen av vägnätet innebär en effektivisering av verksamheten. Ett första steg i en sådan effektivisering är att lyfta in fler bidrag till det generella statsbidragssystemet.

Beträffande riksfärdtjänsten har riksdagen tidigare ställt sig bakom uttalanden om att denna kommunaliseras. Om ansvaret överförs till kommunerna är det också naturligt att medel för detta ändamål överförs till det generella systemet för kommuner. Frågan om det framtida ansvaret för riksfärdtjänsten bereds för närvarande i regeringskansliet.

Med hänvisning till vad chefen för kommunikationsdepartementet senare kommer att anföra bör, utöver kommitténs förslag, även statsbidraget vad gäller byggande av länstrafikanläggningar i den del som avser byggande av cykelleder samt delar av bidraget till kollektivtrafikinvesteringar avvecklas och överföras till det generella systemet för statsbidrag till kommunerna.

Finansdepartementets område

Kommittén har föreslagit att både skatteutjämningsbidraget, det extra skatteutjämningsbidraget och bidrag med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen skall ingå i det generella statsbidragssystemet.

Mitt förslag innebär att det nya kommunala utjämningsbidraget ersätter bl.a. dagens skatteutjämningsbidrag för kommunerna. Samtidigt avskaffas skatteutjämningsavgifterna och avräkningsskatten. Jag föreslår också att det extra skatteutjämningsbidraget samt bidraget med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen avvecklas.

Kommittén har föreslagit att hela det extra skatteutjämningsbidraget skall avvecklas. Flera remissinstanser har avvisat kommitténs förslag att inordna den del av det extra skatteutjämningsbidraget som avser bidrag till förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor. Jag delar uppfattningen att denna del av bidraget bör kvarstå som ett specialdestinerat statsbidrag.

Utbildningsdepartementets område

Kommittén har föreslagit att sektorsbidrag till driften av det kommunala offentliga skolväsendet, bidrag till driften av särskolor m.m., bidrag till driften av särvux samt bidrag till undervisning av invandrare i svenska språket skall avvecklas och medel inordnas i det generella statsbidragssystemet.

Det beloppsmässigt största statsbidraget inom utbildningsdepartementets område utgörs av sektorsbidraget till driften av skolväsendet. Genom detta statsbidrag får kommunerna ett finansiellt stöd till driften av det kommunala offentliga skolväsendet, som omfattar grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna. Från och med budgetåret 1992/93 kommer även statsbidraget till flertalet fristående skolor på grundskolenivå att räknas in i sektorsbidraget.

Regeringen har i en proposition om ändrat huvudmannaskap för särskolan och särvux m.m. (prop. 1991/92:94) bl.a. föreslagit att ansvaret för särskolan och särvux förs över från landsting till kommuner. Överföringen kan ske successivt, men skall vara avslutad senast den 1 januari 1996. Redan nu kan ett landsting överlåta ansvaret för särskola

och särvux till en kommun. Jag kommenterar detta ytterligare under motsvarande avsnitt för landstingen.

När det gäller statsbidragen inom utbildningsdepartementets område bör sektorsbidraget till driften av det kommunala offentliga skolväsendet, bidrag till undervisning av invandrare i svenska språket, bidrag till driften av särskolor m.m. avvecklas och ingå i det generella systemet.

Med anledning av att bidraget till driften av det kommunala offentliga skolväsendet avvecklas kommer bestämmelser att föras in i skollagen som innebär att om en kommun grovt eller under en längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skollagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får regeringen meddela de föreskrifter, eller på kommunens bekostnad, vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa bristen.

Kulturdepartementets område

Kommittén har föreslagit att följande bidrag inom kulturdepartementets område skall ingå i det nya statsbidrags systemet för kommunerna nämligen bidragen till regional musikverksamhet, regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner, regionala museer, regional biblioteksverksamhet och folkbibliotek.

Inom kulturområdet finns ett antal specialdestinerade statsbidrag vars gemensamma syfte i första hand är att bidra till att ett regionalt nät av kulturinstitutioner byggs upp. Flertalet regionala teatrar, orkestrar och museer drivs i form av aktiebolag, stiftelser eller föreningar. Landsting, kommuner och även andra delar ofta på huvudmannaskapet. Den regionala biblioteksverksamheten är kommunal.

I avvaktan på den översyn och utvärdering av formerna för det statliga stödet till kulturen som kommer att genomföras bör det nuvarande systemet inte förändras.

6.2.3 Nytt totalt bidrag för kommunerna

Nedan sammanfattas de ekonomiska effekterna av de redovisade förslagen om avveckling av specialdestinerade bidrag samt avskaffande av skatteutjämningsavgifter och avräkningsskatt. Beloppen avser verksamhet som bedrivs under kalenderåret 1993.

Statsbidrag som läggs in i det statliga utjämningsbidraget till kommunerna (milj.kr.)

Statsbidrag som avvecklas:	
– Barnomsorg	13 961
– Hemspråk	40
– Social service	6 484
– Färdtjänst	552
– Bostadsanpassning	260
– Statskommunvägar	836
- Del av byggande av länstrafikanl.	112
– Skolväsendet	30 270
– Svenskundervisning	214
– Skatteutjämn.bidrag	15 646
– Extra skatteutj-bidrag[1]	167
– Komp. för beskattn jur personer	879
SUMMA	**69 421**
Kvittningar:	
– Allmän skatteutjämningsavgift	-7 464
– Särskild skatteutjämningsavgift	-663
– Avräkningsskatt[2]	-9 267
– Kostnader för bostadsbidrag[3]	-2 285
– Kostnader för kom. bostadstillägg[4]	-4 860
SUMMA	**-24 539**
NETTOBIDRAG	**44 892**
- Del av samhällsek, motivera besparing	-5 183
NYTT TOTALT NETTOBIDRAG 1993	**39 699**

[1] Exkl. jordskred

[2] Långsiktig nivå 1,09 kr/skr enligt kommitténs förslag

[3] Kommunernas beräknade statsbidragsberättigade nettokostnader

[4] Kommunernas beräknade statsbidragsberättigade nettokostnader

6.3 Förslag till nytt generellt statsbidragssystem för kommunerna

6.3.1 Statligt utjämningsbidrag

Mitt förslag: Ett nytt generellt statsbidrag införs. Bidraget kallas statligt utjämningsbidrag till kommuner.

Det statliga utjämningsbidraget består av tre delar:

- ett bidrag för utjämning av kommunernas skatteinkomster upp till en generell garantinivå, uttryckt som andel av en uppräknad medelskattekraft,
- tillägg till respektive avdrag från bidraget på grund av opåverkbara skillnader i strukturella förhållanden samt
- tillägg för befolkningsminskning.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Instämmer i stort sett i grundprinciperna om ett generellt statsbidrag.

Skälen för mitt förslag: Jag har tidigare redovisat de viktigaste skälen för att införa ett generellt statsbidrag som främst syftar till att jämna ut de ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna.

Med den minskade bidragsvolym, som mina förslag om att avskaffa skatteutjämningsavgifterna och avräkningsskatten innebär, och ambitionen att styrningen med bidrag skall minska, är det naturligt att staten i första hand svarar för att jämna ut de ekonomiska förutsättningarna mellan kommunerna. Dessa kan skilja sig ganska avsevärt mellan kommuner, både vad gäller inkomster och utgifter.

Det system som jag nu föreslår uppfyller i huvudsak de krav som ställdes upp i direktiven för kommunalekonomiska kommittén. Dessa krav var att systemet skall bygga på generella principer och opåverkbara faktorer. Systemet skall syfta till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna att själva kunna styra utformningen av och ambitionsnivån för sin verksamhet. Detta bör bl.a. innebära en ökad flexibilitet i verksamheten och därmed också ett större utrymme för förnyelse och utveckling. Systemet bör på sikt leda till att skillnaderna i kommunernas skatteuttag minskar.

Kommitténs förslag innebär att en total samhällsekonomisk ram för den kommunala sektorn bestäms. Med denna som utgångspunkt fastställs den totala statsbidragsvolymen. Detta innebär att en regelbunden prövning av den generella garantinivån måste göras utifrån de totala resurser som staten kan ställa till förfogande för kommunernas verksamhet. Det nya systemet uppfyller således kraven på flexibilitet när det gäller den totala bidragsvolymen. Genom att garantera kommunerna en lägsta nivå på skattekraften dvs. den beskattningsbara inkomsten per invånare, skapas likvärdiga förutsättningar mellan dem i ekonomiskt hänseende. Om en sådan garanti fixeras vid en fast nivå skulle det innebära en automatik i bidragssystemet vilken inte ligger i linje med att statsmakterna skall göra en total samhällsekonomisk avvägning mellan olika sektorer. I likhet med kommittén anser jag att det är den totala bidragsramen som skall fastställas och därmed styra garantins nivå.

Mitt förslag: Inkomstutjämningen innebär att kommunen får ett bidrag, s.k. grundbelopp, som beräknas utifrån ett tillskott av skatteunderlag för varje kommun och en enhetlig skattesats för kommunerna inom varje län. Tillskottet av skatteunderlag bestäms dels utifrån en generell garantinivå uttryckt i procent av en uppräknad medelskattekraft för bidragsåret, dels utifrån kommunens uppräknade skatteunderlag för samma år.

De länsvisa enhetliga skattesatser som skall tillämpas skall motsvara 95 % av 16 kronor plus tillägg för den skatteväxling som skett till följd av äldrereformen och andra förändringar av huvudmannaskap mellan kommuner och landsting. Skattesatserna skall kunna justeras vid sådana huvudmannaskapsförändringar.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt, bortsett från vissa punkter när det gäller utjämningens tekniska utformning. Kommitténs förslag innehåller, till skillnad från mitt, inte någon länsvis differentiering av den enhetliga skattesats som skall tillämpas.

Remissinstanserna: Remissutfallet är till stora delar övervägande positivt. Flera kommuner i Stockholms län, Göteborgs och Bohus län och Malmöhus län anser dock att inkomstutjämningen är för långtgående.

Många kommuner kritiserar minskningen av tillskottet med 5 procent, med motiveringen att den strider mot utjämningstanken och att många kommuner inte anser sig kunna påverka sitt skatteunderlag särskilt mycket. Kommunerna menar att det redan finns tillräckliga incitament, som inte primärt har med bidragssystemet att göra, för att öka det egna skatteunderlaget.

En del kommuner avstyrker att bidraget beräknas utifrån en enhetlig utdebitering. De menar att bidraget bör påverkas av de i vissa fall stora skillnader i den verksamhet som överförts genom äldrereformen och som också ledde till att olika skattesatser växlades.

Skälen för mitt förslag:

Övergång från prestationsbidrag till inkomstutjämning

Liksom kommittén bedömer jag att den största och viktigaste skillnaden mellan kommunerna i fråga om ekonomiska förutsättningar är skillnaden i inkomster. Det primära syftet med ett nytt bidragssystem bör därför vara att jämna ut de stora inkomstskillnaderna. En bidragsfördelning efter kommunens ekonomiska bärkraft är enligt min bedömning den enklaste och mest objektiva metoden att bygga statsbidragssystemet på. Det finns emellertid också relativt stora skillnader i kostnader mellan kommunerna. Jag återkommer till detta senare.

Mitt förslag om ett system med inkomstutjämning innebär att bidraget skall relateras till kommunens egen skattebas i stället för till den

verksamhet som kommunen bedriver. Enligt min mening är detta den mest grundläggande förändringen när det gäller statsbidragen.

Mitt förslag till inkomstutjämning innebär i princip att alla kommuner kan få en inkomst per invånare från skatt eller statsbidrag, vilken motsvarar en viss procent av den beskattningsbara inkomsten per invånare i riket multiplicerad med en länsvis enhetlig skattesats.

Jag är medveten om de omställningsproblem som övergången till ett inkomstutjämningssystem kan komma att medföra. Detta gäller särskilt för kommuner som i hög utsträckning följt statsmakternas intentioner och byggt ut sådana verksamheter som de specialdestinerade bidragen riktas till. För många kommuner kommer dock inte övergången att innebära någon stor skillnad, eftersom det nya systemet innehåller en betydligt högre inkomstgaranti än nuvarande skatteutjämningssystem. En del kommuner har både hög skattekraft (egen eller garanterad) och/eller höga specialdestinerade bidrag. Dessa kommuner kan sägas ha gynnats av dagens system, och kommer i vissa fall att få vidkännas stora bidragsminskningar. Jag föreslår senare särskilda övergångsregler för att mildra effekterna av omläggningen till ett nytt system.

Jag vill inledningsvis förklara några av de begrepp jag kommer att använda i den fortsatta redogörelsen.

Kommunens skatteunderlag utgörs av summan av de till kommunal inkomstskatt beskattningsbara inkomsterna och uttrycks i skattekronor, vilket innebär att beskattningsbara inkomsterna divideras med 100. Med *skattekraft* avses skatteunderlaget per invånare.

Med *uppräknat skatteunderlag* avses kommunens skatteunderlag två år före bidragsåret multiplicerat med en uppräkningsfaktor. Detta skatteunderlag överensstämmer med det som kommer att ligga till grund för statens preliminära utbetalning av kommunalskattemedel det aktuella året.

Med *uppräknad medelskattekraft* avses det beräknade totala skatteunderlaget i riket vid ingången av bidragsåret (motsvarar skatteunderlaget två år före bidragsåret multiplicerat med en uppräkningsfaktor) fördelat per invånare i riket den 1 oktober året före bidragsåret.

Den *generella garantinivån* är en fastställd procentandel av den uppräknade medelskattekraften. När den generella garantinivån multipliceras med den uppräknade medelskattekraften och antalet invånare i kommunen den 1 oktober året före bidragsåret, erhålls kommunens *garantiskatteunderlag*.

Med *tillskott av skatteunderlag* avses det antal skattekronor varmed kommunens beräknade skatteunderlag understiger garantiskatteunderlaget. Om kommunens beräknade skatteunderlag understiger garantiskatteunderlaget, beräknas ett *grundbelopp* som motsvarar tillskottet av skatteunderlag multiplicerat med en enhetlig skattesats för kommunerna inom respektive län.

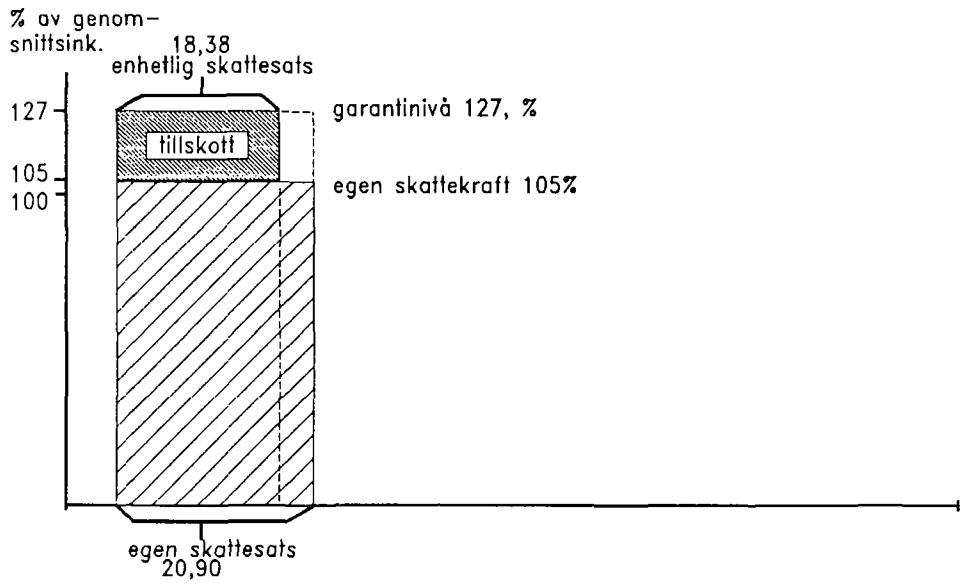
Garantinivån i inkomstutjämningen uttrycks som procenttal i förhållande till den uppräknade medelskattekraften i riket och fastställs för ett år i taget.

Den enskilda kommunens grundbelopp beräknas på följande sätt:

(Generell garantinivå i % / 100) x uppräknad medelskattekraft x
x antal invånare i kommunen) - kommunens eget uppräknade skatteunderlag) x länsvis enhetlig skattesats

Exempel: Den generella garantinivån uppgår till 127,26% och den uppräknade medelskattekraften till 926,79 skattekronor (skr). Kommun A har 22 464 invånare och ett eget uppräknat skatteunderlag om 21 882 400 skr, dvs. en skattekraft om 974 skr per invånare. Den enhetliga länsvisa skattesatsen som tillämpas för kommun A är 18,38 kr.

Kommunens grundbelopp blir: ((127,26/100) x 926,79 x 22 464 - 21 882 400) x 18,38 = 84 775 544



Begreppet medelskattekraft

Liksom kommittén har jag utgått ifrån begreppet medelskattekraft i det nya bidragssystemet. Fördelarna med detta begrepp är dels att det innebär att alla kommuners inkomster sätts i relation till den genomsnittliga tillväxten av skatteinkomster i riket, dels att de samlade inkomsterna relateras till antalet invånare, som har stor betydelse för kommunens kostnader. För beräkning av det nya utjämningsbidraget används begreppet uppräknad medelskattekraft.

Ordet medelskattekraft kan emellertid vara svårt för många att förstå. SCB och RRV har föreslagit att detta begrepp utmönstras och ersätts av begreppet genomsnittlig, för kommunal taxering, beskattningsbar inkomst

per invånare *i riket*. Begreppet skattekraft ersätts av genomsnittlig beskattningsbar inkomst *i kommunen*. Jag kommer i ett senare sammanhang att återkomma med förslag till följdändringar i övrig lagstiftning.

Uppräknat skatteunderlag

Som tidigare framgått anser jag att systemet med utbetalning av kommunalskatt bör ändras på så sätt att utbetalningarna baseras på ett mer aktuellt skatteunderlag än vad som är fallet idag. Eftersom inkomstutjämningens syfte är att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar bör grundbeloppet beräknas utifrån samma skatteunderlag som kommunernas egna skatteinkomster. Av samma skäl föreslår jag att den uppräknade medelskattekraften skall beräknas utifrån ett så aktuellt befolkningsunderlag som möjligt. Den mest aktuella uppgiften vid beräkningstillfället är befolkningen i kommunen den 1 oktober året före bidragsåret. Detta innebär att kommunernas inkomster från skatt *och* statsbidrag sammantaget så långt möjligt svarar mot det antal invånare som bor i kommunen vid ingången av budgetåret.

Reduktionsfaktor

Kommunerna får enligt förslaget ett tillskott av skatteunderlag som motsvarar skillnaden mellan det garanterade och det egna skatteunderlaget. Kommittén föreslår att detta tillskott skall minskas med 5%, i syfte att markera att det skall vara mer lönsamt med egna skatteinkomster än med bidrag. Kommittén föreslår vidare att bidraget skall fastställas utifrån en enhetlig skattesats om 18,30 kronor.

Ett stort antal remissinstanser har haft kritiska synpunkter på förslaget om att minska tillskottet, bl.a. eftersom man inte tror på incitamentseffekten. Man anser att de flesta kommuner har små eller obetydliga möjligheter att på kort sikt påverka sitt skatteunderlag. Jag kan delvis instämma i dessa synpunkter. Det finns därutöver tekniska skäl till att inte minska tillskottet. En minskning med 5% tillsammans med den enhetliga skattesatsen på 18,30 kr. ger samma resultat som en enhetlig skattesats på 17,38 kr. utan minskning av tillskottet.

Frågan om att minska tillskottet av skatteunderlag eller den enhetliga skattesatsen måste emellertid också ses i perspektivet av modellens hållbarhet över tiden. En avvägning måste göras mellan storleken på garantinivån respektive på den enhetliga skattesatsen. Ju lägre kompensationsnivå systemet ger, dvs. ju lägre enhetlig skattesats, desto högre kan garantinivån sättas med samma bidragsram, varmed fler kommuner kan omfattas av systemet. Om statsbidragen skall ses som ett samhällsekonomiskt regleringsinstrument är det önskvärt att så många kommuner som möjligt omfattas. Detta talar för högsta möjliga garantinivå. Om målet är en långtgående utjämning så skall i stället kompensationsnivån sättas så högt som möjligt. Detta ger en lägre garantinivå. Kommitténs förslag om en minskning av tillskottet till 95% och en enhetlig skattesats om 18,30 kronor skulle 1991 givit en garantinivå på ca 138% av medelskattekraften. Två kommuner skulle hamnat utanför systemet. Med

de förutsättningar som gäller för år 1993 kommer garantinivån att bli betydligt lägre, särskilt om minskningen av tillskottet till 95% tas bort. Ett större antal kommuner kommer då att falla ur systemet. Den utveckling av statsbidragen som kan förutses för de närmaste fem åren innebär att garaninivån kan komma att sjunka ytterligare och fler kommuner hamna utanför. Detta talar för att modellen kan behöva anpassas på så sätt att en sänkt bidragsnivå också kan komma att tas ut i form av en sänkning av den enhetliga skattesats som skall tillämpas och inte i form av en minskad garantinivå. Genom att hålla garantinivån intakt kan fler kommuner omfattas av utjämningsbidraget.

Mot bakgrund av detta föreslår jag att de enhetliga skattesatser som skall tillämpas i statsbidragssystemet fastställs på en nivå som innebär en minskning med 5%.

Länsvisa enhetliga skattesatser

Jag delar kommitténs mening att en enhetlig skattesats bör ligga till grund för kommunens bidrag. Därigenom kan en kommun inte påverka bidragets storlek genom egna åtgärder. Bidraget blir relativt sett mer rättvist mellan kommuner.

Vissa remissinstanser har farhågor för att kommuner där kommunalskatten är lägre än den enhetliga skattesats som ligger till grund för utjämningsbidraget, skulle kunna eftersträva en minskning av sitt eget skatteunderlag eftersom det är mera "lönsamt" att få tillskott. Denna risk finns naturligtvis. Jag delar dock kommitténs uppfattning att risken måste bedömas som liten.

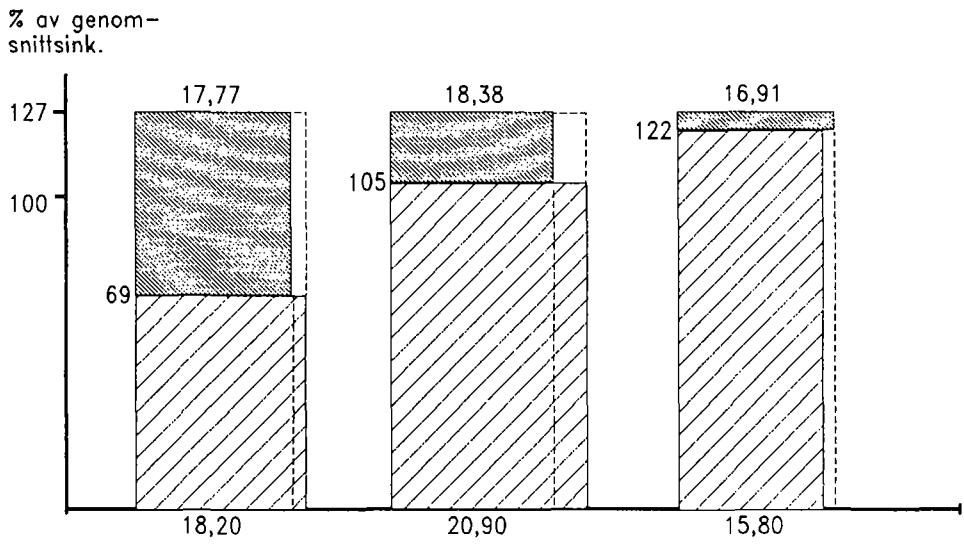
Kommittén föreslår en enhetlig skattesats på 18,30 kr., vilket motsvarar det tidigare utdebiteringstaket i skatteutjämningssystemet plus genomsnittet av de skatteväxlingssatser som blev en följd av äldrereformen. För närvarande tillämpas länsvisa differentierade tak.

Tanken med en enhetlig skattesats i bidragssystemet har inte ifrågasatts av remissinstanserna. Däremot har många kommuner haft synpunkter på nivån. Skatteväxlingssatserna till följd av äldrereformen varierar mellan 1,80 och 3,20 kr i olika län. Variationerna har flera orsaker dels att verksamhetens fördelning mellan kommuner och landsting historiskt sett har varit olika i olika län, dels att omfattningen på den övertagna verksamheten i samband med reformen varierar och dels att den ekonomiska regleringen har påverkats av förhållandet mellan nuvarande inkomster och skatteutjämning. Ett viktigt led i den ekonomiska regleringen av äldrereformen är också den mellankommunala omfördelningen, som föreslås avskaffas.

Mot denna bakgrund kan jag i vissa delar instämma i kritiken mot att den enhetliga skattesatsen skulle sättas lika för alla kommuner. Jag föreslår därför att den enhetliga skattesatsen differentieras mellan länen med hänsyn till den faktiska skatteväxlingssatsen som följde av äldrereformen samt skatteväxlingar som ägt rum under åren 1991 och 1992 med anledning av andra huvudmannaskapsförändringar. Jag återkommer senare till frågan om kommande huvudmannaskapsförändringar. Detta

förslag innebär en större samstämmighet mellan utjämningssystemen för kommuner respektive landsting jämfört med kommitténs förslag.

Regeringen avser att i förordning fastställa de länsvisa enhetliga skattesatser som skall tillämpas för beräkning av det statliga utjämningsbidraget till kommunerna. Den länsvisa enhetliga skattesatsen kommer till följd av mitt förslag att variera mellan 16,91 och 18,72 kr. I figuren illustreras skillnaderna mellan de länsvis enhetliga skattesatserna och de egna skattesatserna för tre olika kommuner.



Skatteväxling vid huvudmannaskapsförändringar

Kommuner i flera län har påpekat att utjämningssystemet bör ta hänsyn till skatteväxlingar för ändrat huvudmannaskap även på andra områden än äldreomsorgen. I Hallands län ägde en sådan skatteväxling rum redan år 1991, vilket kommittén tagit hänsyn till i sina bidragsberäkningar genom att tillämpa en högre skattesats för de berörda kommunerna.

Min utgångspunkt när det gäller skatteväxlingar är att utjämningssystemet måste klara sådana förändringar av huvudmannaskap som är till gagn för verksamheten. Detta får dock inte innebära en oskälig överkompensation för berörda kommuner eller en ökad kostnad för staten. För att underlätta huvudmannaskapsförändringar bör en justering kunna göras av den länsvisa enhetliga skattesats som tillämpas i utjämningssystemet för kommunerna. En samordning bör därvid ske mellan utjämningssystemen för kommuner respektive landsting så att ett ekonomiskt utrymme flyttas från det ena systemet till det andra.

Innebörden av detta är följande. Om verksamhet skall flyttas över från landstinget till kommunerna i ett län, får dessa inbördes avtala om den ekonomiska regleringen i form av skatteväxling och övriga åtgärder. Den

överenskomna skatteväxlingssatsen får sedan slå igenom i sin helhet i båda utjämningssystemen. Det ekonomiska utrymme som därvid frigörs i landstingssystemet flyttas över till kommunsystemet. De berörda kommunerna kompenseras genom den höjda skattesatsen. Detta kan innebära att det ekonomiska utfallet för de berörda kommunerna kan komma att överstiga den summa som flyttats över från landstingssystemet, eftersom de garanterade skatteunderlagen i kommunsystemet är större än i landstingssystemet. Detta får finansieras inom systemets ram. Det innebär att övriga kommuner totalt sett kan få ett något lägre bidrag till följd av skatteväxling i ett län. Jag bedömer dock att dessa effekter är mycket marginella och att enkelheten i lösningen överväger nackdelarna. En prövning bör dock kunna göras av justeringen av skattesatsen i kommunsystemet så att den inte får uppenbart oskäliga konsekvenser. En förutsättning bör t.ex. vara att det är fråga om en uppgifts- och ansvarsöverföring i verklig mening.

Enligt vad jag tidigare föreslagit bör de länsvisa enhetliga skattesatser som skall tillämpas i det kommunala utjämningssystemet fr.o.m. år 1993 sättas med hänsyn även till skatteväxlingar som skett vid huvudmannaskapsförändringar utöver de som sedan år 1991 skett till följd av äldrereformen. Jag föreslår också att framtida skatteväxlingar vid förändrad ansvarsfördelning mellan kommuner och landsting i ett län bör föranleda en justering av den enhetliga skattesatsen i utjämningssystemet för kommuner.

6.3.3 Utjämning av strukturella skillnader

Mitt förslag: De strukturella förhållandena i kommunen skall kunna ge tillägg till eller avdrag från grundbeloppet i inkomstutjämningen.

Kommunens kostnadspåverkande strukturella förhållanden vägs in i bidragssystemet med utgångspunkt i ett för varje kommun fastställt strukturkostnadsindex och kommunernas totala nettokostnader per invånare.

Kommunens strukturkostnadsindex beräknas för åren 1993 och 1994 med hänsyn till kommunens

* åldersstruktur
* social struktur
* glesbygds/tätortsgrad
* klimat.

Kommitténs förslag: I huvudsak i överensstämmelse med mitt.

Remissinstanserna: Det stora flertalet av remissinstanserna är mycket kritiska mot metoden samt urvalet av faktorer och deras genomslag vid beräkningen av tillägg och avdrag. Flera remissinstanser anser att strukturindex bör kompletteras med flera faktorer, t.ex. sådana som mäter arbetslöshet, barnomsorg, näringslivsstruktur, storstadsproblem samt en särskild ö-faktor.

Remissinstanserna är särskilt kritiska till metoden för beräkning av strukturkostnader, och vilka faktorer som därvid bör ingå. Flera remissinstanser anser att beräkningsmodellen är behäftad med allvarliga brister och därför inte bör ligga till grund för beslut i sin nuvarande utformning. Många framhåller vikten av att den modell som slutligen föreslås verkligen är allmänt accepterad.

En majoritet av remissinstanserna anser att klimatfaktorns stora genomslagskraft får orimliga effekter. De anser att kostnader som hänger samman med geografiskt läge och klimat visserligen måste beaktas i det nya utjämningssystemet, men att en sådan faktor måste ges mindre vikt och dessutom utformas så att den inte förorsakar de nu konstaterade tröskeleffekter som finns i kommitténs förslag.

Glesbygdsfaktorn bör enligt flera kommuner omdefinieras när det gäller tätortsstorlek.

Åldersfaktorn bör enligt många remissinstanser ges en ökad vikt. Eventuellt bör man överväga att utforma åldersfaktorn skild från strukturindex, dvs. efter samma principer som i dagens skatteutjämningssystem.

De sociala faktorerna skall enligt kommittén spegla avvikande kostnader på grund av den sociala strukturen. Remissinstanserna anser att det är väsentligt att kostnader som hänger samman med variationer i den sociala strukturen beaktas. Det bör enligt remissinstanserna noga prövas om de valda faktorerna (andelen barn till ensamstående och andelen förtidspensionärer) verkligen speglar skillnaderna i sociala kostnader på ett rimligt sätt. En del remissinstanser anser att de sociala faktorer som kommittén valt inte tillräckligt beaktar kostnaderna för storstädernas sociala struktur.

Många remissinstanser anför att behovet av kommunal verksamhet kan påverkas av olika strukturella skillnader mellan kommuner. Som exempel nämns kommuner med en hög andel barn till förvärvsarbetande föräldrar, vilka kan förväntas ha höga kostnader för barnomsorg. Remissinstanserna anser att det är rimligt att betrakta sådana kostnader som strukturella och att de därför bör beaktas i systemet.

Många remissinstanser anser det vara anmärkningsvärt att kommittén inte övervägt om kostnadsläget på orten, t.ex. vad avser hyres- och lönenivåer, bör beaktas i systemet.

Kommittén har föreslagit spärregler för beräknade strukturindex genom att lägga in en minimi- respektive maximigräns. Flera remissinstanser anser att dessa begränsningar är främmande inslag i bidragssystemet.

Många remissinstanser anser att samtliga kommuner, även de som ligger utanför inkomstutjämningen, skall få avdrag på grund av strukturella skillnader.

Skälen för mitt förslag:

Kostnadsskillnader mellan kommuner

Skillnaderna i kostnader mellan kommunerna kan vara stora för en och samma verksamhet. Delvis beror dessa kostnadsskillnader på att

kommunerna har valt olika nivå på sin service. Enligt min mening kan kostnadsskillnader i viss utsträckning också tjäna som utgångspunkt när det gäller att bedöma effektiviseringspotentialen i den kommunala verksamheten.

En inte obetydlig del av kostnadsskillnaderna kan dock sannolikt hänföras till skillnader i fråga om behov och strukturella förhållanden, dvs. sådana som den enskilda kommunen knappast kan påverka. Jag anser, i likhet med kommittén, att dessa strukturellt betingade skillnader i kostnader bör jämnas ut inom ramen för det statliga utjämningssystemet.

Kostnadsutjämning genom omfördelning

Liksom kommittén anser jag att de strukturella skillnaderna bör jämnas ut genom att resurser fördelas om från kommuner med en gynnsam struktur till kommuner med en ogynnsam struktur. Alternativet skulle t.ex. kunna vara ett särskilt bidrag från staten till i strukturhänseende missgynnade kommuner. Att såsom kommittén föreslagit göra utjämningen i form av en omfördelning mellan kommuner bör enligt min uppfattning innebära att det kommunala ansvaret blir större. Valet av vilka faktorer som har betydelse är mycket grannlaga, eftersom ingen kommun vinner utan att någon annan förlorar.

En bärande tanke bakom omläggningen av statsbidragssystemet är att kommunerna i högre grad skall förfoga över sina skatteinkomster. Som jag tidigare anfört innebär detta bl.a. att rundgången av pengar mellan stat och kommun skall undvikas genom att de överföringar av medel som nu sker från kommuner till stat skall upphöra. En kostnadsutjämning som sker genom omfördelning mellan kommunerna skulle naturligtvis i princip kunna omfatta samtliga kommuner, dvs. även de som har en egen skattekraft över garantinivån och således ligger utanför inkomstutjämningen. Mot bakgrund av vad jag här har sagt är min uppfattning emellertid att dessa kommuner inte skall omfattas av omfördelningen, oberoende av om de har en gynnsam struktur eller inte.

Grunder och metod för omfördelningen

Jag anser liksom kommittén att skillnader som skall vägas in i omfördelningssystemet bör grundas på objektiva förhållanden som kommunen inte kan påverka. De bör inte heller ha någon anknytning till den verksamhet som kommunen väljer att bedriva.

Det finns en rad omständigheter som i det enskilda fallet kan ha betydelse för kommunens kostnadsläge. Kommittén har eftersträvat att finna ett inte alltför stort antal faktorer, som är opåverkbara, stabila, mätbara, rimliga och acceptabla att använda i ett omfördelningssystem. Kommittén har använt en statistisk metod, multipel regressionsanalys, för att mäta sambanden mellan ett antal faktorer och kommunernas kostnader. Utifrån dessa samband skapas sedan ett index för beräkning av tillägg och avdrag i omfördelningssystemet.

Jag föreslår i likhet med kommittén att åldersstruktur och social struktur, vilka har betydelse för behovet av den del av den kommunala verksamheten som är åldersberoende, skall ingå i systemet. Andra strukturella faktorer av betydelse är enligt kommittén befolkningsgleshet och klimat, vilka påverkar styckkostnaderna i samtliga kommunala verksamheter. Jag föreslår, liksom kommittén, att även dessa bör tas in i systemet. Jag återkommer dock till frågan om klimatfaktorn och dess betydelse.

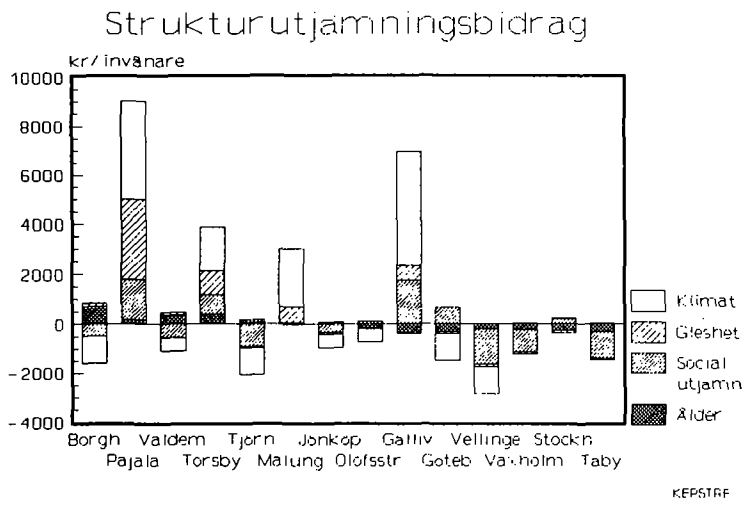
Det kostnadsbegrepp som kommittén har arbetat med, och som bör användas, är nettokostnaderna. Dessa är bruttokostnader minus avgiftsintäkter. På så sätt rensar man bort de skillnader som finns mellan kommunerna när det gäller interndebiteringar, val av regi för olika verksamheter etc. Från nettokostnaderna skall också tas bort kostnader för sådana verksamheter som fortsättningsvis skall finansieras med specialdestinerade statsbidrag. Det gäller framför allt bostadsbidrag, KBT, flyktingverksamhet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Nettokostnaderna påverkas också av kommunernas avgiftssättning. Enligt kommittén finns det inga indikationer på att avgifterna skulle variera på ett systematiskt sätt som påverkar utfallet i systemet. Det kan dock finnas anledning att studera denna fråga inom ramen för den expertgrupp som jag avser att tillsätta.

Kommitténs förslag till teknisk konstruktion

Innebörden i kommitténs förslag till omfördelningssystem är följande. Kommunens grundbelopp i inkomstutjämningen justeras med ett tillägg eller avdrag utifrån strukturella förhållanden. Det belopp som utgör tillägget eller avdraget skall motsvara skillnaden mellan kommunens beräknade totala kostnad vid normala (riksgenomsnittliga) strukturella förhållanden, och den beräknade totala kostnaden utifrån kommunens faktiska strukturella förhållanden så som de definierats i modellen. De strukturfaktorer som legat till grund för beräkningen är:

- åldersstruktur (åldersvägt index utifrån olika åldersgruppers andel av kostnaderna samt antal individer i olika åldersgrupper i respektive kommun)
- social struktur (summan av befolkningsandelen barn till ensamstående och befolkningsandelen förtidspensionärer)
- befolkningsgleshet (kvadratkilometer per invånare multiplicerat med andel invånare utanför tätort med mer än 500 invånare)
- klimat (uppvärmningsindex som bl.a. bygger på begreppet graddagar)



Genom s.k. multipel regressionsanalys beräknas sambandet mellan dessa faktorer (oberoende, förklarande variabler) och nettokostnaden per kommun (beroende variabel). Faktorerna förklarar 75 % av variationerna i nettokostnader. Analysen resulterar i parametervärden för varje faktor. Utifrån dessa parametervärden, kommunens värden på respektive faktor samt kommunens befolkning kan varje kommuns totala strukturkostnad sedan beräknas.

När det gäller faktorernas inbördes betydelse har klimatfaktorn den absolut största vikten följd av åldersstruktur och social struktur. Den faktor som skall uttrycka befolkningsgleshet har relativt liten betydelse i modellen.

Problem och nödvändiga justeringar

Kommittén pekar själv på ett antal problem med den valda modellen och de faktorer som används. Sålunda konstateras bl.a. att den underliggande redovisningen är behäftad med viss osäkerhet. Det har t.ex. inte varit möjligt att rensa bort kostnadsskillnader till följd av olika servicenivå och effektivitet. Vidare framhåller kommittén att de samband som framkommer i modellen inte nödvändigtvis är direkta orsakssamband, utan snarare samvariationer mellan kostnaderna och faktorer som uppfyller kraven på objektivitet och opåverkbarhet. Kommittén pekar dock på det faktum att flera tidigare utredningar rörande utjämningssystem har, med olika mätmetoder, kommit fram till att de föreslagna faktorerna har stor betydelse för kostnaderna. Den största förändringen som ligger i kommitténs förslag jämfört med tidigare utredningar är den objektiva metod som används för att fastställa respektive faktors ekonomiska betydelse.

Kommittén anser sammantaget att den föreslagna metoden, trots de nackdelar och problem som finns, har sådana väsentliga fördelar att den

bör kunna tillämpas i ett system för utjämning av strukturella skillnader. Ett vidare utvecklingsarbete är dock enligt kommittén nödvändigt. Det gäller bl.a. valet av faktorer, problemet med hur man kan hantera skillnader i servicenivå och effektivitet och frågan om hur redovisningen kan förbättras.

Från remissinstansernas sida har, som tidigare redovisats, framkommit en mycket omfattande kritik mot förslaget till strukturindex.

Den stora skillnaden i genomslag för de valda faktorerna som blir resultatet vid regressionsanalysen har kritiserats kraftigt. De flesta remissinstanser accepterar inte att klimatfaktorn är den faktor som spelar störst roll för kostnadsvariationerna. De menar att det inte är rimligt att denna faktor påverkar kostnaderna i så stor utsträckning som modellen indikerar med hänsyn till den ganska begränsade del av kostnaderna som kan anses vara klimatrelaterad. Dessutom är variabeln i sig osäker eftersom den bygger på ett tveksamt underlag och är intervallindelad, vilket kan ge stora tröskeleffekter mellan närliggande kommuner med i övrigt ungefär samma förutsättningar.

Därutöver har många remissinstanser ifrågasatt det riktiga i att åldersstrukturen förklarar en förhållandevis liten del av kostnadsvariationerna. De anser att detta inte synes rimligt på grund av att en stor del av kostnaderna avser åldersrelaterade verksamheter. De har också haft synpunkter på kommitténs val av faktorer för att uttrycka social struktur. Sambandet mellan dessa faktorer och kostnaderna för de sociala verksamheterna ifrågasätts. Dessutom pekar många remissinstanser på att frågan om barnomsorgs- och storstadskostnader inte har penetrerats tillräckligt i kommitténs förslag.

Andra remissinstanser har tagit upp problemen kring de geografiska förhållandena. Det gleshetsbegrepp som kommittén har använt tar t.ex. inte hänsyn till att det kan innebära stora kostnader för en kommun att ha ett stort antal små tätorter. Vidare har framhållits att kommitténs förslag saknar hänsyn till de speciella förhållanden som gäller t.ex. för ö- och skärgårdskommuner.

För egen del kan jag delvis instämma i den framförda kritiken mot förslaget. Jag fäster mig särskilt vid den kritik som gäller valet av faktorer, hanteringen av service- och effektivitetsskillnader, redovisningens kvalitet, klimatfaktorns vikt samt avrundningar och spärrar. Det finns dessutom delar i utredningens förslag som behöver analyseras och utvecklas ytterligare, t.ex. konstruktionen av åldersfaktorn och möjligheter att fånga in förhållanden som speglar behovet av barnomsorg. Jag är medveten om att vissa försök har gjorts att finna samband mellan kommunernas totala kostnader och enkla mått på barnomsorgsbehov. Det finns emellertid ett antal problem i sammanhanget, bl.a. att finna bra faktorer för att mäta de aktuella behoven. Problemet att finna bra fördelningsfaktorer gäller generellt för hela systemet.

Jag anser att en reformering av statsbidragssystemet är mycket angelägen. Systemet bör därför läggas om nu, trots den delvis hårda kritiken som framförts. En omfördelning för att jämna ut skillnader i strukturella förhållanden är ett viktigt inslag i inkomstutjämningen för att verkligen

skapa de ekonomiskt likvärdiga förutsättningar som är målet för hela omläggningen.

Kommitténs förslag till strukturindex som grund för en omfördelning har enligt min mening trots allt vissa företräden. Det bör därför kunna ligga till grund för ett nytt system. Vissa modifieringar av kommitténs förslag bör emellertid göras. Jag föreslår att en sådan modifierad modell för strukturindex gäller under två år, nämligen åren 1993 och 1994. Därefter räknar jag med att det skall finnas ett nytt, mer genomarbetat system för strukturutjämning, vilket kan gälla fr.o.m år 1995. För åren 1993 och 1994 kommer jag också att föreslå vissa övergångsregler för att begränsa omfördelningseffekterna av det nya bidragssystemet.

Jag är, som framgått tidigare, medveten om de problem som remissinstanserna pekar på. I det system som jag nu föreslår har följande justeringar av strukturindex gjorts i förhållande till kommitténs förslag.

Klimatfaktorns vikt i strukturindex har justerats ner på så sätt att en restriktion lagts på vilket värde denna variabels parameter tillåts anta i regressionsanalysen. Parametervärdet blir 13 207 vid regressionen, medan restriktionen innebär att parametern antar värdet 10 000.

Kommittén föreslår att strukturindex skall avrundas till jämna intervall om två enheter, för att i viss mån reducera den skenbara precisionen i siffrorna men ändå ge möjlighet för förändringar i åldersfaktorn att slå igenom mellan olika år. Denna intervallindelning har visat sig ge till synes slumpmässiga effekter. Avrundningen görs istället till tiondels procentenheter.

Kommittén föreslår vidare att en minimi- respektive maximigräns skall tillämpas för indextalen på så sätt att ingen kommun skulle få lägre index än 92 och ingen skulle få högre än 128. Även dessa spärrar har visat sig kunna ge orättvisa effekter. De bör därför inte införas.

6.3.4 Tillägg för befolkningsminskning

Mitt förslag: Kommuner som haft en befolkningsminskning på mer än två procent under den senaste femårsperioden ges ett tillägg för denna minskning. Tillägget uppgår till 40 % av den uppräknade medelskattekraften per invånare för den del av befolkningsminskningen som överstiger dessa två procent, multiplicerat med samma enhetliga skattesats som gäller för beräkning av grundbeloppet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Några remissinstanser anser att det också bör finnas ett särskilt tillägg vid kraftig befolkningsökning, eftersom behovet av kommunal service då ökar snabbare än tillväxten av skatteinkomster.

Skälen för mitt förslag: När befolkningen i en kommun snabbt minskar, behöver kommunen viss tid för att anpassa verksamheten och

kostnaderna till de nya förhållandena. Ett system med inkomstutjämning löser inte detta problem. Under en övergångsperiod finns därför behov av att lindra effekterna av att invånare flyttar ut från kommunen.

Tillägg för befolkningsminskning finns redan i dagens skatteutjämningssystem, där kompensation utgår om befolkningen minskat med mer än fem procent under en tioårsperiod. Jag föreslår nu att kompensation skall utgå om befolkningen minskar med mer än två procent under en femårsperiod. Den föreslagna sänkningen av tiden för beräkning av befolkningsminskningen motiveras av att det just är snabba befolkningsminskningar som ställer störst krav på anpassning.

Kompensationens storlek bör inte knytas till kostnaderna som vissa remissinstanser föreslagit utan liksom hittills knytas till den upprättade medelskattekraften, dvs. till inkomsterna, eftersom det i första hand är dessa som förändras när befolkningen minskar.

Jag kan inte se några skäl till att införa ett särskilt tillägg till kommuner med snabb befolkningsökning. En snabb ökning av befolkningen sker främst i expansiva kommuner, där den ekonomiska potentialen i allmänhet kan förväntas vara stor. Problemet för dessa kommuner är i första hand att utgifterna för en utbyggd kommunal service initialt ökar snabbare än de inkomster som ett växande befolknings- och skatteunderlag ger. Mina förslag om ett ändrat utbetalningssystem för kommunalskatt respektive om ett nytt statsbidragssystem innebär att kommunerna får sina inkomster betydligt snabbare än idag.

Jag återkommer med lagförslag rörande nytt utjämningsbidrag till kommunerna i samband med att jag tar upp frågan om kommunal ekonomi såvitt avser finansdepartementets område.

6.3.5 Inomregional utjämning

Min bedömning: Det statliga utjämningssystemet bör ges en sådan utformning att det inte finns behov av särskilda regionala utjämningssystem. Den inomregionala skatteutjämningen i Stockholms län bibehålls under åren 1993 och 1994. Det fortsatta behovet av detta system prövas i samband med ställningstagandet till en reviderad strukturutjämning inför år 1995. Den expertgrupp som skall utreda frågan om strukturutjämning inom statsbidragets ram bör bl.a. också ägna uppmärksamhet åt frågan om hur detta system kan utformas för att tillgodose även de behov som den inomregionala utjämningen tillgodoser idag.

Kommittén: Kommittén föreslår att den inomregionala skatteutjämningen skall upphöra redan år 1993.

Remissinstanserna: En del remissinstanser bl.a. Stockholms läns landsting och Landstingsförbundet anser att den inomregionala skatteutjämningen i Stockholms län skall finnas kvar och att flera län bör ges samma möjlighet. Bl.a. Botkyrka kommun anför att om utjämningen tas

bort måste berörda kommuner kompenseras för de faktorer som ingår i utjämningen.

Skälen för min bedömning: Utjämningen av inkomster och strukturella förhållanden bör vara en statlig uppgift. Jag anser därför att landstingen i princip inte bör ha rätt att ta ut skatt för att sedan fördela om pengar mellan kommuner.

En omfördelning av pengar mellan kommuner bör dock kunna ske i de fall omfördelningen bygger på ett avtal mellan berörda kommuner i syfte att t.ex. underlätta huvudmannaskapsförändringar.

Det inomregionala skatteutjämningssystemet i Stockholms län innebär att landstinget ger bidrag till vissa kommuner i ett system för omfördelning där särskild hänsyn tas till den gemensamma arbets- och bostadsmarknad som finns inom länet. För vissa kommuner har omfördelningen en ganska stor ekonomisk betydelse. Jag delar i princip kommitténs uppfattning att de behov som en sådan omfördelning tillgodoser, i princip bör tillhandahållas inom ramen för ett statligt utjämningssystem. När detta är fullt genomfört bör det således inte längre finnas behov av ett inomregionalt system. Jag är dock inte beredd att nu föreslå att det inomregionala systemet i Stockholms län avvecklas, utan detta bör bibehållas under åren 1993 och 1994. Resultatet av arbetet i den föreslagna expertgruppen kan därmed avvaktas. I detta arbete kommer bl.a. frågan om strukturfaktorer som grund för omfördelning att tas upp. Gruppen skall lägga förslag som kan utgöra grund för ställningstagande till ett reviderat strukturutjämningssystem fr.o.m. år 1995.

6.3.6 Expertgrupp för översyn av strukturutjämningen

Min bedömning: En mer ingående analys bör göras för att utveckla grunder och metoder för utjämning av strukturella skillnader inom ramen för det nya statsbidragssystemet. En expertgrupp tillsätts för att vidareutveckla systemet för strukturutjämning.

Kommittén: Kommittén förordar ett fortsatt utvecklingsarbete när det gäller underlaget för strukturkostnadsutjämningen.

Remissinstanserna: Många remissinstanser har pekat på behovet av att närmare studera och utveckla grunderna och metoden för att mäta och jämna ut strukturella skillnader.

Skälen för min bedömning: En omfattande kritik har framkommit mot det av kommittén föreslagna strukturindexet. Den korta beredningstiden har inte medgivit några omfattande förändringar av kommitténs förslag. Jag avser därför att inom kort tillsätta en expertgrupp för vidareutveckling av strukturutjämningen i statsbidragssystemet. Expertgruppen bör kunna lägga fram förslag i sådan tid att ändringarna i systemet kan träda i kraft den 1 januari 1995.

Expertgruppen får i uppgift att utreda vilken modell för strukturkostnadsutjämning som bör användas och vilka strukturella faktorer som

bör beaktas en sådan modell. Den modell som expertgruppen föreslår skall i likhet med den modell som jag föreslår bygga på att staten inte finansiellt medverkar i kostnadsutjämningen. Gruppen bör också utreda och föreslå andra förändringar som gruppen bedömer bör göras med hänsyn till de förändringar i modellen för strukturkostnadsutjämning som gruppen föreslår.

6.4 Effekter för kommunerna av ett nytt statsbidragssystem

6.4.1 Referensalternativet för kommunerna

Mitt förslag: Till grund för den beräknade fördelningen av 1993 års nettobidrag, mot vilken utfallet av det nya bidragssystemet skall jämföras, skall fördelningen av 1992 års nettobidrag ligga, sedan hänsyn tagits till indragningen på 5,2 miljarder kronor (det s.k. referensalternativet).

Skälen för mitt förslag:

Beräkningsförutsättningar på riksnivå

I avsnitt 6.2.3 har jag redovisat de sammantagna ekonomiska konsekvenserna av att avveckla ett antal specialdestinerade statsbidrag och skatteutjämningsbidragen samt att kvitta bort skatteutjämningsavgifterna, avräkningsskatten, den mellankommunala omfördelningen till följd av äldrereformen och kommunernas beräknade kostnader för bostadsbidrag och KBT. Det sålunda framräknade bidraget för år 1993, som skall utgöra ramen för det nya utjämningsbidraget, uppgår till 44,9 miljarder kronor. Från detta belopp skall först dras den av samhällsekonomiska skäl motiverade besparingen om totalt 5,2 miljarder kronor. Den totala bidragsramen uppgår därmed till 39,7 miljarder kronor för år 1993. En närmare redovisning framgår av tabell 6.4.1.

Konstruktion av ett referensalternativ per kommun

I det följande redogör jag för hur referensalternativet per kommun är framtaget. Med referensalternativ avser jag det bidrag mot vilket utfallet av det nya systemet skall jämföras. Referensalternativet skall således motsvara det bidrag som kommunen skulle fått enligt nuvarande bidragsregler, minskat med de kvittningar som föreslås när det gäller skatteutjämningsavgifter m.m.. Jag vill i detta sammanhang påpeka att det referensalternativ som används här inte är direkt jämförbart med det referensalternativ (utgångsläge 4) som kommittén presenterade i sina beräkningar. Referensalternativet som presenteras i det följande bygger helt på faktiskt eller prognostiserat utfall av nuvarande bidrags- och avgiftssystem för år 1992, vilket inte var fallet i kommitténs alternativ.

Som utgångspunkt för de kommunvisa beräkningarna av såväl statsbidrag som avgifter och andra kvittningar har jag använt 1992 års

nivå och fördelning och inte beräknade bidrag för år 1993. Det viktigaste skälet till detta är att 1992 års värden redan nu är kända eller kan prognostiseras med relativt stor säkerhet. Redan under hösten 1992 kommer dessutom ett betydligt bättre underlag att finnas tillgängligt, varvid de nu använda värdena kan följas upp och korrigeras inför de slutliga beräkningarna av bidraget för år 1993.

Hur de specialdestinerade bidrag som ingår i referensalternativet har beräknats per kommun redovisas närmare i bilaga 9 "Beräkningsförutsättningar för det nya utjämningsbidraget samt tabeller med kommunredovisningar".

Summan av beräknade statsbidrag och avgifter m.m. för år 1993, enligt gällande regler, bildar *nivån* för det totala statsbidraget år 1993. Detta har redovisats i avsnitt 6.2.3. För att skapa ett referensalternativ *fördelat per kommun* används 1992 års fördelning av bidrag och avgifter m.m.. I tabell 6.4.1 redovisas i stora drag dels underlaget för den totala bidragsnivån, dels underlaget för referensalternativet.

Tabell 6.4.1 Sammanfattning av underlaget för att bestämma dels bidragsramen för år 1993, dels referensalternativet för år 1992 milj.kr.

	Underlag för nivå (1993)	Underlag för fördelning (1992)
Bidrag som avvecklas:	69 421	65 965
– Skola	30 270	28 574
– Skatteutjämning	15 646	14 660
– Barnomsorg	13 961	13 368
– Äldreomsorg	6 484	6 368
– Övriga bidrag	3 060	2 995
Kvittningar:	24 539	22 978
– Bostadsbidrag	2 285	2 300
– KBT	4 860	5 070
– Skatteutjämninsavg.	8 127	7 032
– Avräkningsskatt 1,09 kr/skr	9 267	8 575
Summa nettobidrag	44 882	42 987
Bidragsminskning[1]	-5 183	-3 288
Summa bidrag totalt	39 699	39 699

[1] Samhällsekonomiskt motiverad indragning. Indragningen för år 1993 uppgår till 5,2 miljarder kr. Omräknad till år 1992 skulle den uppgått till 4,8 miljarder kr. Här redovisas endast 3,3 miljarder kr. för år 1992 eftersom beloppet skall ge samma totalram som år 1993.

Summan av referensalternativen för samtliga kommuner uppgår enligt mina här redovisade beräkningar till 39,7 miljarder kronor. Referensalternativet kan därmed sägas uttrycka hur stora nettoinkomster som kommunerna år 1992 skulle ha fått i form av sådana statliga bidrag (efter avdrag för avgifter m.m.) som fr.o.m. år 1993 skall inordnas i ett generellt statsbidragssystem, korrigerat med en del av den bidragsminskning som av samhällsekonomiska skäl genomförs år 1993.

Utslaget per invånare varierar referensalternativet för kommunerna mellan 1 267 kr och 19 492 kr. Två kommuner, Danderyd och Lidingö, får ett negativt bidrag på grund av att kvittningarna för skatteutjämningsavgifter m.m. är högre än bidragen. Det innebär att dessa kommuner

vinner betydligt mer på de genomförda kvittningarna än de förlorar på uteblivna statsbidrag. De omfattas inte heller av indragningen. Det beräknade negativa bidraget uppgår för Danderyds del till totalt ca 120 milj kr, och för Lidingö till ca 25 milj kr. Jag återkommer till denna fråga under avsnittet om övergångsregler.

I tabell 1 *bilaga 9* redovisas referensalternativet per kommun i kronor per invånare; totalt och uppdelat i olika delkomponenter.

6.4.2 Utfall av det nya statsbidragssystemet

Min bedömning: Med en total ram för utjämningsbidraget om 39,7 miljarder kronor och med nuvarande skatteunderlagsprognoser som grund beräknas garantinivån uppgå till 127,26 %.

Skälen för min bedömning: I bilaga 9 redovisas också vilka förutsättningar som ligger till grund för beräkningen av det preliminära utfallet per kommun av det nya bidragssystemet. Dessutom redovisas utfallet i bidragssystemets olika delar, samt det totala utfallet jämfört med referensalternativet. Beräkningarna bygger f.n. på prognoser när det gäller skatteunderlaget.

Det bör även här noteras att det redovisade utfallet för kommunerna inte är helt jämförbart med kommitténs beräknade utfall. Detta beror dels på skillnader i beräkningen av utgångsläget, dels på skillnader i den föreslagna modellen och dels på skillnader i skatteunderlagets nivå och garantinivån.

I tabell 2 i *bilaga 9* redovisas utjämningsbidraget i dess samtliga komponenter för varje kommun. Av tabellen framgår antal invånare, skattekraft i procent av uppräknad medelskattekraft, enhetlig länsvis skattesats, strukturindex samt totalt utjämningsbidrag per invånare, totalt och uppdelat i komponenterna inkomstutjämning, strukturtillägg/avdrag för de olika strukturfaktorerna och tillägg för befolkningsminskning.

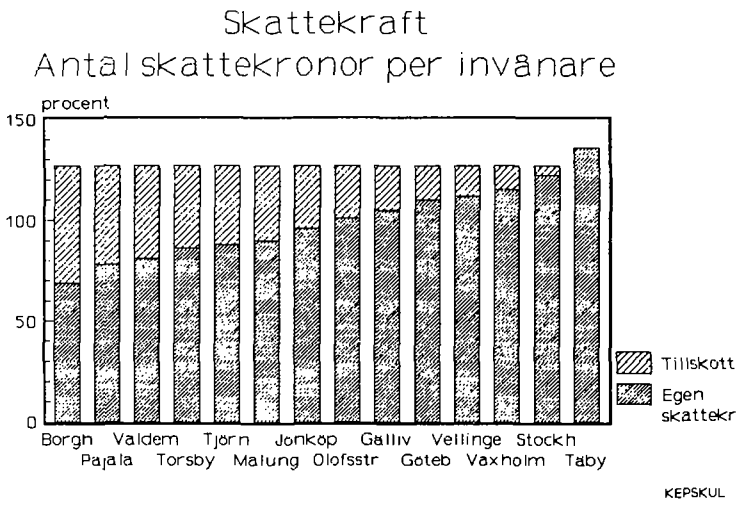
Utfall av inkomstutjämningen

Av den totala bidragsramen om 39,7 miljarder kr. fördelas 39,3 miljarder kr. ut genom inkomstutjämningen. Den garanterade beskattningsbara inkomsten per invånare blir således, som tidigare angivits, 127,26% av den genomsnittliga, vilken uppgår till 92 649 kr. Med nu föreliggande underlag motsvarar detta en garanterad beskattningsbar inkomst om 117 905 kronor per invånare.

Variationen mellan kommunerna när det gäller egen skattekraft uttryckt som procent av den uppräknade medelskattekraften ligger mellan 69% och 166%. Spridningen framgår av följande sammanställning.

Antal kommuner i olika skattekraftsintervall, % av uppräknad medelskattekraft:

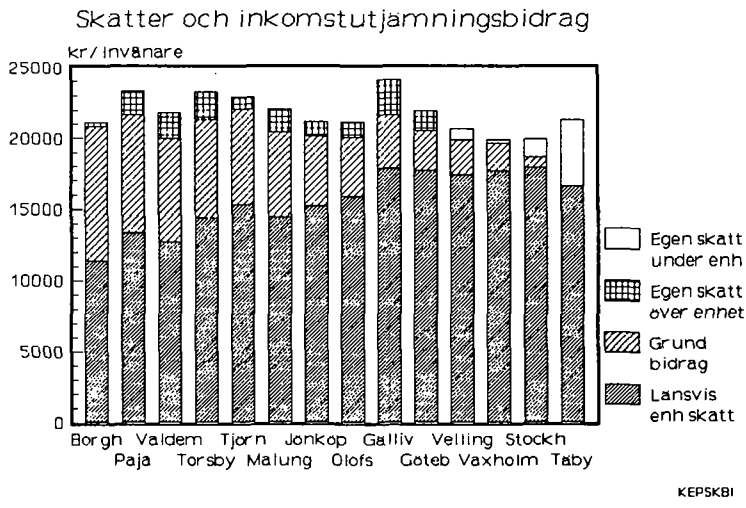
- 35 kommuner har en skattekraft under 80 %
- 103 kommuner har mellan 80 och 89 %
- 89 kommuner har mellan 90 och 99 %
- 35 kommuner har mellan 100 och 109 %
- 24 kommuner har 110 % eller högre, varav 3 ligger över garantinivån på 127,26 %



Variationen i *egna skatteinkomster* ligger mellan ca 11 600 och ca 21 700 kronor per invånare. Medelvärdet är ca 17 000 kronor per invånare. Variationen beror både på skillnader i kommunernas skatteunderlag per invånare och på skillnader i skattesats.

Grundbeloppet i inkomstutjämningen varierar mellan 0 och ca 9 400 kronor per invånare. Medelvärdet är 4 531 kronor per invånare. En kommun som har ca 100 % i egen skattekraft och en genomsnittlig länsvis enhetlig utdebitering på 18,30 får ett grundbelopp i inkomstutjämningen om ca 4 500 kronor per invånare.

Med nu gällande antaganden som grund kommer alla kommuner efter inkomstutjämning att uppnå en sammantagen skatteinkomst på minst 16 625 kronor per invånare (skatteinkomster samt inkomstutjämning exklusive tillägg/avdrag för struktur) och maximalt 24 501 kronor per invånare. Spännvidden mellan lägsta och högsta skatteinkomst per invånare kan därmed sägas ha minskat från ca 10 100 kronor till 7 900 kronor. Den genomsnittliga totala inkomsten av skatt och grundbelopp uppgår till ca 21 600 kronor per invånare. I diagrammet nedan redovisas några kommuners inkomster från skatter och inkomstutjämningsbidrag i kronor per invånare.



Utfall av strukturutjämningen

Enligt tabell 2 *i bilaga 9* varierar strukturkostnadsindex med nuvarande beräkningsförutsättningar mellan kommunerna från 88,2 till 150,3. Avrundning till 1 decimal har tillämpats. En kommun som exempelvis har indextalet 103,4 förväntas ha 3,4% högre kostnader på grund av sin struktur än genomsnittskommunen. Det högsta strukturtillägget är ca 12 300 kr/inv och det högsta strukturavdraget är ca 2 900 kr/inv. 140 kommuner har tillägg eller avdrag som överstiger 1 000 kronor per invånare.

Det tillägg eller avdrag som varje faktor ger beräknas utifrån kommunens värde på faktorn, riksgenomsnittsvärdet på faktorn och befolkningsmängden i kommunen. Av tabellen framgår det maximala tillägg eller avdrag i kr/inv (1993 års prisnivå) någon kommun har för respektive faktor.

	Ålder	Social	Gleshet	Klimat
Max tillägg	871	2182	6723	5155
Max avdrag	-738	-1531	-94	-1104
Skillnad	1609	3713	6818	6259

Störst skillnader i tillägg och avdrag ger gleshetsfaktorn där skillnaden mellan de kommuner som har lägst respektive den som har högst värde på faktorn är 6 818 kronor. per invånare. Lägst skillnad mellan kommunerna ger åldersfaktorn.

Samtliga kommuners tillägg respektive avdrag för de fyra faktorerna i kronor per invånare framgår av tabell 2 *i bilaga 9.*

Totalt beräknas tilläggen till 4 658 milj.kr. och fördelas på 126 kommuner. Avdragen utgör tillsammans 4 634 milj.kr. och fördelas på 156 kommuner. Skillnaden på 24 milj.kr. beror på att indextalet har avrundats till en decimal. Fyra kommuner erhåller varken avdrag eller tillägg. Sju kommuner som skulle fått avdrag erhåller inget grundbelopp eller erhåller ett så lågt grundbelopp att avdraget inte kan tas ut. De omfattas därför inte av strukturkostnadsutjämningen. De avdrag som på detta sätt inte kan tas ut uppgår till 260 milj.kr. Totalt tar strukturutjämningen därför i anspråk 284 milj.kr. (24 + 260) av den totala bidragsramen om 39,7 miljarder kronor.

När det gäller utfallet av strukturutjämningen kan bl.a. följande konstateras.

Bland de kommuner som finns i mellan- och södra Sverige är det en stor del som får avdrag i strukturutjämningen, medan kommunerna norrut i hög grad får tillägg i systemet. Detta beror i stor utsträckning på klimatfaktorn.

Sett till olika typer av kommuner kan man konstatera att förortskommuner nästan genomgående får avdrag i systemet, vilket bl.a. beror på att de har en mer gynnsam åldersstruktur och social struktur än genomsnittet. Särskilt den sociala faktorn har stor betydelse. För förortskommunerna i södra Sverige betyder även klimatfaktorn mycket. Av glesbygdskommunerna får en mycket stor andel tillägg i systemet. Detta beror dels på att en stor del av dessa kommuner ligger i de klimatmässigt mindre gynnade delarna av landet och dels på att många av dem har ett högt värde på gleshetsvariabeln.

Utfall av tilläggen för befolkningsminskning

Reglerna för kompensation för befolkningsminskning innebär att de kommuner, vars befolkning mellan åren 1987 och 1992 har minskat med mer än 2% får kompensation med 40% av den uppräknade medelskattekraften för den del av befolkningsminskningen som överstiger de två procentenheterna. För år 1993 medför reglerna att 45 kommuner får tillägg. Dessa varierar mellan 2 och 400 kronor per invånare.

Huvuddelen av de kommuner som får tillägg för befolkningsminskning ligger i norra Sverige. Många av dessa har en hög skattesats.

Totalt uppgår tilläggen för befolkningsminskning till 76 milj.kr.

Totalt utfall av det nya systemet jämfört med referensalternativet

Jag gör i detta avsnitt en kortfattad genomgång av det totala utfallet av det nya systemet jämfört med referensalternativet. Redovisningen i det följande utgår främst från tabell 3 *i bilaga 9.*

Det bidrag som fördelas uppgår till 39,7 milj.kr., varav 39,3 avser inkomstutjämning, 0,3 miljarder kr. strukturutjämning och 0,1 miljarder kr. befolkningsminskning.

Skillnaden mellan det nya bidraget och referensalternativet har relaterats dels till antal invånare, dels till respektive kommuns totala beräknade inkomster (summan av skatt och referensalternativ). Skillnaderna redovisas sedan i procent av inkomsterna. Jag redovisar här de effekter som det nya systemet skulle få när det slagit igenom fullt ut. Jag anser emellertid att det är nödvändigt att införa regler, som innebär att effekterna av det nya systemet övergångsvis begränsas.

Vid ett fullt genomslag av det nya bidragssystemet skulle ett stort antal kommuner få vidkännas stora förändringar av sina statsbidrag. I följande tabell redovisas antalet kommuner efter förändringarnas storlek mätt i procent av inkomsterna i respektive kommun.

Tabell 6.4.2 Antal kommuner fördelade efter storleken på bidragsförändringarna uttryckt i procent av inkomsterna

Minskning	> 10% av ink	7
	6-10 "	25
	2- 6 "	54
	1- 2 "	21
	0- 1 "	28[1]
Ökning	0- 1 "	17
	1- 2 "	25
	2- 6 "	69
	6-10 "	30
	> 10 "	10

[1] Inkl. Danderyd och Lidingö som i princip har 0 % förändring.

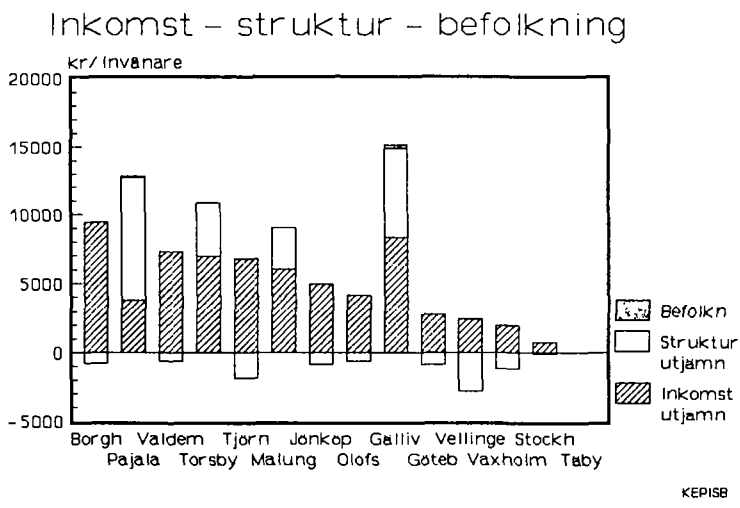
Skillnaderna mellan nytt bidrag och referensalternativ varierar mellan ca +3 500 kronor och -5 100 kronor per invånare. Det är 172 kommuner som kommer i intervallet +-1 000 kronor per invånare. För dessa kommuner motsvarar alltså inkomstminskningen eller -ökningen ca 5 % av inkomsterna.

Variationen i bidrag per invånare är ungefär lika stor som i nuvarande system. Nu varierar bidraget mellan 0 och ca 19 400 kronor per invånare. I det nya systemet varierar bidraget mellan 0 och ca 20 500 kronor per invånare. Profilen blir dock annorlunda i det nya systemet.

Sju kommuner beräknas inte komma att omfattas av systemet. Kommunerna är Danderyd, Järfälla, Lidingö, Sollentuna, Täby, Lomma och Vellinge. Tre av dessa har en skattekraft som ligger över garantinivån. För de övriga är strukturavdraget större än grundbeloppet, varmed bidraget totalt sett blir noll.

Många av de kommuner som får bidragsökningar har en låg egen skattekraft, medan det bland dem som får lägre bidrag återfinns en stor andel av kommunerna med högst skattekraft i landet.

När det gäller den egna utdebiteringen kan konstateras att många av de kommuner som får bidragsökningar i det nya systemet har en hög utdebitering. Bland dem som får minskningar finns en hel del lågskattekommuner.



6.4.3 Övergångsregler för åren 1993 och 1994

Mitt förslag: Ingen kommun skall år 1993 till följd av det nya statsbidragssystemet vinna eller förlora bidrag överstigande 1,5 % av kommunens beräknade sammantagna inkomster av skatt och bidrag enligt referensalternativet.

För år 1994 får skillnaden mellan bidraget för år 1994 och utbetalade utjämningsbidrag år 1993 uppgå till högst 3 % av summan av skatteinkomsterna år 1994 och utbetalat utjämningsbidrag år 1993.

Min bedömning: Specialdestinerade statsbidrag som avser verksamheter som bedrivits år 1992 och som enligt det nuvarande systemet skall slutregleras under år 1993 bör slutregleras enligt de gamla reglerna. Ett belopp motsvarande slutregleringen kvittas mot kommunens återstående slutavräkning av kommunalskattemedel avseende år 1991.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i stort med mitt. Kommittén föreslår dock att den årliga ökningen eller minskningen av bidraget högst får uppgå till ett belopp motsvarande 2 % av kommunens bruttokostnader, och att övergångstiden bör sträcka sig över tre år.

Remissinstanserna: Många kommuner och Svenska kommunförbundet delar kommitténs bedömning att övergångstiden bör vara relativ kort. Flera kommuner anser dock att övergångstiden bör förlängas till fem år. En del kommuner anser att införandet bör skjutas upp till år 1994. Några kommuner anser att övergångsreglerna bör kombineras med en mellankommunal utjämning som det första året helt uppväger förslagets omfördelningseffekter. Bl.a. Svenska kommunförbundet påpekar att

speciella regler måste gälla för kommuner som får mycket stora bidragsförändringar.

Skälen för mitt förslag och min bedömning: När det gäller effekterna för enskilda kommuner av det nya bidragssystem som träder i kraft år 1993 vill jag särskilt ta upp två frågor. Den ena gäller hur stort genomslag det nya systemet skall få redan år 1993 utan att omställningsproblemen blir alltför stora. Den andra gäller de periodiseringseffekter som uppstår vid övergången till det nya systemet.

Maximering av bidragsförändringen i det nya systemet

Jag har tidigare idag föreslagit att ett helt nytt statsbidragssystem för kommunerna träder i kraft den 1 januari 1993. Jag har vidare redovisat det beräknade ekonomiska utfallet för kommunerna vid fullt genomslag av det nya systemet. Utfallet innebär kraftiga bidragsförändringar för många kommuner. Dessa förändringar kan inte rimligen tillåtas slå igenom från ett år till ett annat eftersom de ekonomiska effekterna då skulle bli mycket dramatiska. Jag vill därutöver peka på att ytterligare förändringar i bidragssystemet kan komma att genomföras år 1995 bl.a. till följd av arbetet i den expertgrupp som jag tidigare anmält. Sammantaget talar detta för att bidragsförändringarna för åren 1993 och 1994 måste begränsas.

Kommittén bedömer i sitt betänkande att en bidragsförändring som motsvarar 2% av de totala bruttokostnaderna i den enskilda kommunen är rimlig i ett ettårsperspektiv. Jag delar i huvudsak kommitténs bedömning, men vill göra vissa modifieringar. Jag väljer att relatera bidragsförändringen till kommunernas sammanlagda inkomster i form av skatt och bidrag i stället för till de totala bruttokostnaderna som kommittén använt. Det främsta skälet till detta är de skillnader i kommunernas redovisning som påverkar räkenskapsunderlagen, vilka ligger till grund för kostnadsuppgifterna. De sammanlagda inkomsterna är ett mer neutralt mått. Eftersom basen till vilken jag relaterar bidragsförändringarna är lägre än i kommitténs förslag, bör maxgränsen för bidragsförändringen från det ena året till det andra i princip kunna sättas snarare på 3% än 2%. Under åren 1993 och 1994 kommer stora krav att ställas på kommunerna i olika avseenden. Den maximala bidragsförändringen bör begränsas i förhållande till kommitténs förslag. Jag bedömer att för år 1993 är en bidragsförändring om maximalt 1,5 % av inkomsterna mer rimlig.

För år 1993 föreslår jag en övergångsregel som innebär att ingen kommun till följd av det nya bidragssystemet skall vinna eller förlora bidrag motsvarande mer än 1,5% av summan av skatt och referensalternativ. Det motsvarar i genomsnitt ca 300 kr. per invånare. Som redovisats i tabell 6.4.2 beräknas endast 43 kommuner få förändringar som ligger inom detta intervall. Övriga 243 kommuner kommer således att omfattas av övergångsregeln. För år 1994 föreslår jag en motsvarande övergångsregel. Den innebär att bidragsförändringen mellan åren 1993 och 1994 maximalt får uppgå till 3% av summan av de totala skatte-

inkomsterna för år 1994 och utfallet av utjämningsbidraget för år 1993.

De två kommuner som vinner betydligt mer på de genomförda kvittningarna m.m. än de förlorar på uteblivna statsbidrag, dvs de redovisar ett negativt referensalternativ för år 1992, bör i princip omfattas av samma övergångsregler som gäller för de kommuner som berörs av det nya utjämningssystemet. Eftersom skatteutjämningsavgifter och avräkningsskatt slopas år 1993 måste övergången till det nya systemet regleras i särskild ordning för dessa kommuner. Exempelvis bör övervägas att reducera kommunernas skatteunderlag eller den slutreglering av kommunalskattemedel som avser år 1991.

I tabell 3 i *bilaga 9* redovisas per kommun dels vilket utfall det nya utjämningsbidraget ger, dels vilket det faktiska utfallet blir för år 1993 till följd av den ovan nämnda övergångsregeln.

Utifrån tabellen kan konstateras att den maximala differensen uppåt eller nedåt för samtliga kommuner efter övergångsregeln varierar mellan + 500 och - 525 kronor per invånare. Många får en förändring på omkring 300 kr per invånare.

Den föreslagna övergångsregeln innebär att kostnaden för systemet ökar med ca 300 milj kr för år 1993.

Periodiseringseffekter

I nuvarande bidragssystem finns både sådana bidrag som betalas ut under löpande verksamhetsår (t.ex. skatteutjämningsbidragen) och sådana som betalas ut helt eller delvis i efterskott (t.ex. bidraget till barnomsorg). Det nya systemet bygger på principen att kommunerna skall få bidraget löpande under det aktuella verksamhetsåret, dvs. det år som de bidragsgrundande faktorerna avser.

De förändringar i statsbidragssystemet som jag föreslår kommer för kalenderåret 1993 att få periodiseringseffekter. Dessa innebär bl.a. att det under år 1993 kommer att ske en slutreglering av tidigare specialdestinerade statsbidrag avseende år 1992.

Enligt min uppfattning bör alla bidrag avseende verksamhet som bedrivs under år 1992 slutregleras enligt de gamla reglerna även om det sker först under år 1993. Det innebär att kommunerna under år 1993 kommer att kunna få bidrag både från det nya systemet och från det gamla i form av slutregleringar av tidigare specialdestinerade bidrag. Detta leder till en tillfälligt kraftigt ökad bidragsvolym. En sådan är av samhällsekonomiska skäl inte rimlig. Jag avser därför att senare lägga ett förslag som innebär att de slutregleringar av statsbidrag avseende år 1992, som görs under år 1993, helt eller delvis kvittas mot den slutavräkning som görs år 1993 avseende kommunalskatt för år 1991. Denna slutavräkning kommer också att minskas till följd av det nya utbetalningssystemet för kommunalskattemedel samt ändringen av schablonavdragen (avsnitt 5.3 resp. 5.4). Vad jag nu sagt innebär för de enskilda kommunerna i princip att slutregleringen av kommunalskatteutbetalningarna avseende år 1991 kan minskas med ett belopp som motsvaras av slutregleringen av statsbidragen avseende år 1992. Något underlag för att beräkna effekter finns emellertid inte ännu.

7 Förändringar i statsbidragen till landstingen

7.1 Principiella utgångspunkter

Min bedömning: Vissa förändringar bör göras av statsbidragssystemet för landstingen. Några specialdestinerade statsbidrag, skatteutjämningsavgiften och avräkningsskatten bör avvecklas.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer principiellt med min.

Remissinstanserna: Några principiella invändningar mot kommitténs förslag i dessa delar har inte framförts.

Skälen för min bedömning: Den nuvarande statliga bidragsgivningen till landstingen innebär inte samma detaljstyrning som bidragsgivningen till kommunerna. De största bidragen — vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m. och skatteutjämningsbidragen — är redan i stort att betrakta som generella bidrag. Fördelningen som görs i dessa bidragssystem har inte ifrågasatts i någon större utsträckning.

Nyligen har en utredning (dir. 1992:30) tillsatts som skall se över hälso-och sjukvårdens framtida organisation och finansiering samt bedöma resursbehoven fram till år 2000. Utredningsuppdraget skall vara slutfört under våren 1994.

Mot denna bakgrund begränsar jag mina förslag avseende bidragssystemet till landstingen till sådana förändringar som krävs för att skapa en ström av pengar enbart från staten till landstingen.

Ett antal specialdestinerade statsbidrag bör dock redan nu kunna avvecklas och ersättas med en generell bidragsgivning. Vidare bör skatteutjämningsavgiften och avräkningsskatten avvecklas även för landstingen. Av skäl som jag återkommer till bör dock skatteutjämningsavgiften för landstingen finnas kvar även under år 1993.

7.2 Förändringar i bidragssystemet fr.o.m. år 1993

Rundgången av medel mellan stat och landsting upphör

Mitt förslag: Avräkningsskatten avskaffas fr.o.m. år 1993 och skatteutjämningsavgiften avskaffas fr.o.m. år 1994. För år 1993 föreslås att skatteutjämningsavgiften för landstingen sänks till 0,40 kr. per skattekrona.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt men kommittén har föreslagit att även skatteutjämningsavgiften slopas år 1993. Vidare föreslår kommittén att kvittning av avräkningsskatten och skatteutjämningsavgiften skall göras mot den allmänna sjukvårdsersättningen.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser tillstyrker principen om att rundgången av tranfereringar mellan statlig och kommunal sektor slopas.

Ett antal landsting och Landstingsförbundet anser att nivån på den avräkningsskatt som kvittas är för hög.

Skälen för mitt förslag: Av samma skäl som jag anförde för kommunerna skall nuvarande överföringar av medel från landstingen till staten upphöra. Nivån på statsbidragsramen skall minskas i motsvarande mån.

Kommittén föreslår att den allmänna sjukvårdsersättningen skall minskas med det belopp som motsvarar de ekonomiska nettokonsekvenserna av att specialdestinerade statsbidrag slopas och av att skatteutjämningsavgifter och avräkningsskatter tas bort. Vidare föreslår kommittén att den årliga automatiska ökningen av kostnaderna för skatteutjämningsbidragen, som följer av att de beskattningsbara inkomsterna ökar, bör finansieras genom att antingen den allmänna sjukvårdsersättningen eller nivån på grundgarantierna i skatteutjämningssystemet minskas. Jag instämmer i princip i kommitténs förslag.

Om de kvittningar som kommittén föreslår och dessutom den av mig tidigare av samhällsekonomiska skäl föreslagna bidragsminskningen görs genom att beloppet för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m. minskas, skulle det återstående beloppet att fördela med dessa bidrag uppgå till ca 2 700 milj.kr.

Som chefen för socialdepartementet anför uppstår emellertid problem om kvittning görs på detta sätt. Det belopp som vissa sjukvårdshuvudmän blir berättigade till skulle understiga de ersättningar som under föregående år lämnats till privata vårdgivare inom huvudmannens område och som enligt nuvarande regler dras av från ersättningen till sjukvårdshuvudmannen. Jag har därför — trots mitt principiella instämmande i kommitténs förslag — prövat att göra en del av kvittningen genom att sänka grundgarantierna i skatteutjämningssystemet. Jag har emellertid funnit att skatteutjämningsbidragen skulle behöva minska i sådan omfattning att ogynnsamma omfördelningseffekter skulle uppstå mellan sjukvårdshuvudmännen. Bl.a. skulle ytterligare landsting, utöver de tre som i dag inte får några skatteutjämningsbidrag, falla ur systemet. Systemets inkomstutjämnande syfte skulle därmed undergrävas. Detta är enligt min mening inte acceptabelt. Mot denna bakgrund föreslår jag som en temporär lösning att skatteutjämningsavgiften får finnas kvar under år 1993. Jag är medveten om den olägenhet som detta medför beträffande målsättningen att slopa transfereringarna från landstingen till staten. För att minska denna olägenhet föreslår jag emellertid att den tillfälliga indragning från landstingen som riksdagen har beslutat om för år 1992 (prop. 1990/91:100 bil. 9, FiU 29, rskr. 248) återbetalas redan under nästa år genom att skatteutjämningsavgiften för år 1993 minskas motsvarande 1 500 milj.kr.

För att skatteutjämningsavgiften skall kunna tas bort fr.o.m. år 1994 måste nuvarande system för ersättningar till sjukvårdshuvudmännen göras om. Erforderliga förändringar måste kunna träda i kraft senast den 1 januari 1994.

Vid beräkning av skatteutjämningsavgiftens storlek har alltså min utgångspunkt varit att statens nettokostnad för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m. och skatteutjämningsbidragen skall vara

nominellt oförändrad jämfört med år 1992. Jag har därvid också tagit hänsyn till att specialdestinerade statsbidrag och avräkningsskatten avvecklas. Vidare ingår också den föreslagna bidragsminskningen på 2 250 milj.kr. från landstingen i beräkningarna.

Specialdestinerade statsbidrag avvecklas

Mitt förslag: Sex specialdestinerade statsbidrag avvecklas. Motsvarande belopp förs över till utgiftsramen för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. Kommittén föreslår att även bidragen till regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner, regionala museer, regional musikverksamhet samt regional biblioteksverksamhet läggs in i ett generellt bidrag. Vidare föreslår kommittén att bidrag till insatser mot AIDS delvis läggs in.

Remissinstanserna: Stockholms läns landsting och Svenska kommunförbundet anser att bidraget till insatser mot AIDS skall behållas. Flera remissinstanser bl.a. statens kulturråd, flertalet landsting, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet avstyrker eller har synpunkter på att statsbidragen till de regionala kulturinstitutionerna läggs in i ett generellt bidrag. Bl.a. kulturrådet anför att dessa bidrag inte ges till alla kommuner och landsting. Bidragen ges dessutom ofta till fristående kulturinstitutioner.

Skälen för mitt förslag: Syftet med att avveckla specialdestinerade bidrag är att genom minskad statlig reglering bidra dels till att landstingen får bättre förutsättningar att effektivisera och planera sin verksamhet, dels till att landstingens ansvar för ekonomi och verksamhet blir tydligare.

Vid bedömningen av vilka bidrag som kan slopas har i huvudsak samma principer tillämpats som för kommunerna.

Specialdestinerade bidrag föreslås avvecklas inom följande verksamhetsområden:

- beredskapsplanläggning
- färdtjänst
- omsorger om psykiskt utvecklingsstörda
- särskola
- särvux
- kollektiv landsbygdstrafik (extra skatteutjämningsbidrag).

Av de skäl som anfördes beträffande bidragen till kommunerna bör inte bidraget till insatser mot AIDS läggas in i ett generellt bidrag.

Chefen för kulturdepartementet anser att bidragen till kulturverksamheten inte bör förändras i avvaktan på den översyn och utvärdering av formerna för det statliga stödet till kulturen som kommer att genomföras. Jag delar denna uppfattning.

I övriga delar av förslaget hänvisas till vad övriga statsråd anför inom sina respektive ansvarsområden och till vad jag tidigare framförde om bidragen till landstingen i anslutning till ställningstagande angående de specialdestinerade bidragen till kommunerna.

Det sammantagna beloppet för de bidrag som föreslås avvecklas beräknas till 1 308 milj.kr. i 1993 års nivå. Detta belopp förs över till utgiftsramen för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m.

Regeringen har föreslagit riksdagen (prop. 1991/92:94) att ansvaret för särskolan och särvux förs över från landsting till kommuner. Överföringen kan ske successivt, men skall vara avslutad senast den 1 januari 1996. Vidare har 1989 års handikapputredning i sitt huvudbetänkande (SOU 1991:46) föreslagit att ansvaret för omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda i huvudsak skall föras över till kommunerna. Regeringen avser att under hösten 1992 avge proposition på grundval av detta betänkande. I vissa län har redan överföring av särskolan och/eller omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda genomförts eller planeras att genomföras under de närmaste åren.

För dessa verksamheter utgår vissa statsbidrag, som nu föreslås ingå i den generella bidragsgivningen. Bidragen kommer alltså i fortsättningen inte att vara identifierbara. Någon successiv överföring av bidragen från landstingens bidragsram till kommunernas är alltså inte möjlig. Av detta skäl anser jag att bidragen nu i sin helhet bör föras till landstingens bidragsram. De landsting och kommuner som redan gjort eller har för avsikt att göra huvudmannaskapsförändringar har möjlighet att komma överens om eventuella bidrag från landstingen till kommunerna utöver vad en skatteväxling ger.

Skatteutjämningssystemet anpassas

Mitt förslag: Nuvarande skatteutjämningsbidrag för landstingen behålls. De ändras dock på så sätt att en renodlad landstingskommunal åldersfaktor tillämpas för de landstingsfria kommunerna. Vidare skall liksom för kommunerna ett tillägg för befolkningsminskning göras om folkmängden under den senaste femårsperioden har minskat med över två procent av folkmängden vid femårsperiodens början.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Kommitténs förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Svenska kommunförbundet anser att en lösning bör åstadkommas som innebär att de landstingsfria kommunerna behöver ingå endast i kommunernas bidragssystem.

Skälen för mitt förslag: Det nuvarande skatteutjämningssystemet är principiellt lika för kommuner och landsting. Systemet omfattar allmänna och extra skatteutjämningsbidrag samt allmänna och för kommunerna även särskilda skatteutjämningsavgifter.

Bruttobeloppet för skatteutjämnningsbidragen till landstingen uppgår år 1992 till 7 094 milj.kr. Skatteutjämningsavgifterna är 4 328 milj.kr., sedan reducering gjorts för den under år 1992 tillfälliga höjningen på 0,25 kr. per skattekrona. För år 1993 beräknar jag skatteutjämningsbidragen till 7 921 milj.kr. inkl. bidragen till de landstingsfria kommunerna. Med utgångspunkt i mitt förslag om ändrad nivå för skatteutjämningsavgifterna beräknar jag dessa avgifter för samma år till 2 792 milj.kr.

Som jag tidigare har redogjort för slopas skatteutjämningssystemet helt och hållet för kommunerna. För landstingen behålls de allmänna skatteutjämningsbidragen med i princip oförändrade regler. För de landstingsfria sjukvårdshuvudmännen — Gotland, Malmö och Göteborg — innebär förslaget dock vissa ändringar. Innan jag går in på dessa skall jag kortfattat beskriva efter vilka regler de allmänna skatteutjämningsbidragen till landstingen fördelas.

Riksdagen har för varje landsting fastställt en grundgaranti som anges i procent av medelskattekraften. Grundgarantierna varierar mellan 100 och 141 % och kompletteras med en åldersfaktor som tar hänsyn till hur åldersberoende verksamheter påverkas av åldersstrukturen. Beroende på det enskilda landstingets åldersstruktur beräknas årligen tillägg eller avdrag, som också uttrycks i procent av medelskattekraften. Dessutom kan landsting som har haft en stor befolkningsminskning få tillägg för detta. Genom att summera grundgarantin och tilläggen/avdragen får man fram landstingets garanterade skattekraft eller, uttryckt i skattekronor, landstingets garanterade skatteunderlag. Om det garanterade skatteunderlaget överstiger det egna skatteunderlaget får landstinget mellanskillnaden som ett tillskott av skattekronor. Vid beräkning av skatteutjämningsbidragets storlek multipliceras sedan detta tillskott med landstingets skattesats, såvida denna inte överstiger det s.k. taket, dvs. en för varje län fastställd högsta skattesats. Taket var ursprungligen 13,50 kr. per skattekrona för alla landsting. På grund av skatteväxlingar, t.ex. för äldrereformen, tillämpas numera efter särskilda regeringsbeslut länsvisa tak. De nu för varje landsting gällande taken har fastställts av regeringen med stöd av 6 § andra stycket lagen (1988:491) om skatteutjämningsbidrag.

Jag anser att regeringen även i fortsättningen bör få ändra den högsta skattesats, som får tillämpas vid beräkning av skatteutjämningsbidrag till landstingen. Detta bör ske om ett landsting och kommunerna inom landstingsområdet kommer överens om en ändrad fördelning av uppgifter och landstings- respektive kommunalskatt.

För de landstingsfria kommunerna beräknas åldersfaktorn genom en sammanvägning av indextalen för de åldersberoende primärkommunala respektive landstingskommunala verksamheterna. Som en följd av att det nu blir helt olika utjämningssystem för kommuner och landsting bör bidragen till de landstingsfria kommunerna från de olika systemen räknas var för sig. Därför kommer en renodlad landstingskommunal åldersfaktor i fortsättningen att tillämpas för dessa kommuner.

Som en konsekvens av att åldersfaktorn bara skall omfatta landstingsverksamhet, måste ett nytt utdebiteringstak fastställas för beräkning av det landstingskommunala skatteutjämningsbidraget till de landstingsfria kommunerna. Jag föreslår att detta tak fastställs till 11,20 kr. per skattekrona. Beloppet har räknats fram med utgångspunkt i det ursprungliga taket om 13,50 kr. per skattekrona för landstingen. En minskning har sedan gjorts med ett belopp som motsvarar det sammanvägda genomsnittet (2,30 kr. per skattekrona) av den skatteväxling som genomfördes i samband med att ansvaret för äldreomsorgen fördes över till kommunerna.

Som jag tidigare har redovisat beträffande förslaget om statliga utjämningsbidrag till kommunerna kommer vid fastställandet av den länsvisa enhetliga skattesats, som skall användas vid beräkning av bidragen, en femprocentig nedjustering att göras. Nuvarande tak för de landstingsfria kommunerna är 29,50 kr. per skattekrona. I och med att "landstingstaket" för dessa kommuner fastställs till 11,20 kr. per skattekrona skulle alltså resterande belopp, 18,30 kr. per skattekrona, avse den primärkommunala delen. Även detta belopp bör minskas med 5 % och blir då avrundat 17,40 kr. per skattekrona. Summan av detta belopp och "landstingstaket" blir 28,60 kr. per skattekrona. Om en landstingsfri kommuns verkliga skattesats understiger 28,60 kr. per skattekrona skall skatteutjämningsbidraget beräknas på en reducerad skattesats på så sätt att taket 11,20 kr. per skattekrona minskas med 39 % av skillnaden mellan 28,60 kr. per skattekrona och den landstingsfria kommunens verkliga utdebitering. Procentsatsen har räknats fram genom nämnda schablonmässiga antagande om den landstingskommunala andelen av det sammanlagda taket (11,20/28,60 = 39 %).

Förutsatt att mina förslag godtas i denna del, avser regeringen att i enlighet med vad jag nu har sagt förordna om de högsta skattesatser som skall tillämpas för landstingen och de landstingsfria kommunerna vid beräkning av skatteutjämningsbidrag.

Ett tillägg för befolkningsminskning bör enligt samma regler som föreslås för kommunerna även fortsättningsvis kunna ges till landsting vars folkmängd har minskat väsentligt. Samma skäl som jag anförde för kommunerna gäller för landstingen. Tillägget motsvarar 40 % av medelskattekraften för varje person som befolkningsminskningen under den senaste femårsperioden överstigit två procent av folkmängden vid femårsperiodens början. I nuvarande skatteutjämningssystem ges motsvarande tillägg till den del befolkningen minskat med över fem procent under den senaste tioårsperioden.

7.3 Bedömning av utfall

De förändringar jag i denna del har föreslagit för landstingen och de landstingsfria kommunerna innebär att nu gällande system i princip bibehålls under år 1993. Jag ser därför inte något behov av att på grund av dessa förslag införa speciella övergångsregler av det slag som föreslås med anledning av det nya statsbidragssystemet för kommunerna.

8 Målstyrning, uppföljning och utvärdering

8.1 Nationella mål

Min bedömning: De åtaganden som statsmakterna anser att kommunerna har gentemot sina innevånare bör läggas fast i lag, eller regleras med stöd av lag.

De mål och krav på den kommunala verksamheten som fastställs av statsmakterna bör innebära en tydlig ansvarsfördelning mellan statlig och kommunal nivå. Den service som erbjuds medborgarna bör inte variera alltför mycket mellan regionerna i riket.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i stort sett med mitt. Kommittén anser emellertid inte att de mål som finns i dagens lagstiftning och som kommer att kvarstå oförändrade är så oklart uttryckta att det hindrar att ett generellt statsbidragssystem kan införas.

Remissinstanserna: De remissinstanser som tar upp denna fråga anser att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna måste vara tydlig och att de statliga kraven på den kommunala sektorn måste regleras genom lagstiftning. Flera remissinstanser bl.a. många kommuner och Svenska kommunförbundet betonar dock vikten av att inte ersätta den ekonomiska styrningen via specialdestinerade statsbidrag med mer detaljreglering av verksamheten i ny speciallagstiftning.

Skälen för min bedömning: Jag delar den uppfattning som har framförts av många remissinstanser att dagens styrning via statsbidrag inte bör ersättas av annan detaljreglering av verksamheten.

Som jag tidigare har nämnt anser jag att det ligger i statens ansvar för fördelningspolitiken att garantera en viss servicenivå till alla invånare oavsett var i landet de är bosatta. Grundtanken med det statsbidragssystem som jag har presenterat är att ge kommunerna likvärdiga förutsättningar att bedriva sin verksamhet. De områden som i dag regleras genom statsbidragen blir i många delar oreglerade. Jag anser att det inom framför allt dessa områden är viktigt att statsmakterna nu preciserar kommunernas uppgifter.

Det kan därför bli nödvändigt att komplettera dagens lagstiftning så att det inte skall råda någon oklarhet om kommunernas grundläggande skyldigheter att bl.a. erbjuda sina invånare valmöjlighet i skolan, barnomsorgen etc.

Målstyrning

Min bedömning: Övergripande nationella mål syftar till en allmän riktningsgivning för den kommunala verksamheten. Inom ramen för dessa bör mer specifika mål formuleras som är möjliga att konkret följa upp och utvärdera. Dessa mål kan avse såväl kvantitativa som kvalitativa förhållanden.

Kommitténs bedömning: Det är tveksamt om statens mål för den kommunala verksamheten kan bli tillräckligt konkreta för att uppföljning och utvärdering av måluppfyllelsen skall vara möjlig. Vissa element i målstyrningen bör emellertid utgöra kärnan också i statens styrning av den kommunala verksamheten. Styrningen bör bli mer resultatinriktad och allt mindre inriktad på detaljer, resursinsatser och processer.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser delar kommitténs bedömning att styrningen av kommunerna bör bli mer resultatinriktad. Några remissinstanser anser att formuleringarna av mål och resultatkrav bör göras av regering och riksdag och inte på myndighetsnivå. Den styrning som anses böra ske bör grundas på politiskt fattade beslut.

Skälen för min bedömning: Jag delar kommitténs uppfattning att dagens inriktningsmål är för allmänna och att det krävs en precisering av de resultatkrav som staten ställer på verksamheten. Kommittén pekar på det arbete som har inletts inom skolan och barnomsorgen i syfte att se över mål och riktlinjer för respektive verksamhet. Även om det kan vara svårt att formulera uppföljningsbara mål så bör en strävan vara att åstadkomma sådana. Det är viktigt att målen formuleras av regering och riksdag så att styrningen av den kommunala verksamheten grundas på politiskt fattade beslut.

8.2 Uppföljning och utvärdering

Min bedömning: Statsmakternas uppföljning och utvärdering bör i huvudsak omfatta det ansvar statsmakterna har lagt på kommuner och landsting.

Den statliga uppföljningen bör avse resultaten av verksamheten och inte metoderna att uppnå resultaten.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer i stort med min.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser påpekar att den nationella uppföljningen och utvärderingen av kommunernas verksamhet måste begränsas till nationellt relevanta områden och endast inriktas på resultaten av den kommunala verksamheten. En del remissinstanser anser att kraven på uppföljning inte får innebära stora administrativa kostnader eller styrning av organisationerna.

Flera remissinstanser anser att förslaget om målstyrning, uppföljning och utvärdering bör vidareutvecklas och fördjupas.

Skälen för min bedömning: Liksom kommittén anser jag att det är nödvändigt att begränsa kommunernas uppgiftsskyldigheter till vad som är rimligt med utgångspunkt från statsmakternas behov. Eftersom många verksamheter har den karaktären att de inte kan utvärderas enbart genom resultatmått kan det bli nödvändigt att belysa måluppfyllelsen och resultat genom att också följa upp metoder och processer. Den information som statsmakterna samlar in bör dock i allt väsentligt vara sådan som kommu-

nerna och landstingen själva har intresse av för sin egen uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Jag instämmer i vad flera remissinstanser har framfört att kommitténs förslag om målstyrning, uppföljning och utvärdering bör vidareutvecklas och fördjupas. Inom regeringskansliet pågår utvecklingsarbete i dessa frågor. Det befinner sig på olika stadier inom olika verksamhetsområden. Arbetet kommer att intensifieras och få följande inriktning.

Sektorsvis och övergripande uppföljning och utvärdering

Min bedömning: Statsmakterna bör följa upp och utvärdera verksamheten inom olika sektorer såsom hälso- och sjukvård, äldreomsorg, barnomsorg, skola, etc.

Statsmakterna behöver ett underlag för att bedöma graden av måluppfyllelse för den samlade verksamheten i kommunen, liksom att skillnaderna i de obligatoriska delarna inte varierar alltför mycket över landet.

De viktigare uppgifterna från den sektorsvisa uppföljningen och utvärderingen bör också sammanfattas och ingå som en del i den *övergripande* uppföljningen.

Skälen för min bedömning: Ansvaret för den sektorsvisa uppföljningen och utvärderingen ligger naturligt på berörda statliga myndigheter i samarbete med huvudmännen. Det ankommer på regeringen att finna formerna för en återkommande avrapportering till riksdagen. Berörda statsråd kommer senare (bilaga II: 2 och 5) att närmare redovisa inriktningen på den sektorsvisa uppföljningen och utvärderingen.

I dag finns ingen sektorövergripande uppföljning där måluppfyllelse, prioriteringar, resursförbrukning, produktivitet, effektivitet etc. redovisas samlat för riksdagen. Visserligen redovisar Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, RRV, SCB m.fl. uppgifter av denna karaktär men målgruppen är sällan regering och riksdag.

Regeringen bör med jämna mellanrum ge riksdagen en samlad genomlysning av den verksamhet som finansieras av kommuner och landsting. Ett sådant material behövs inför statsmakternas prioriteringar av hur resurserna skall fördelas mellan olika samhällssektorer, t.ex. som ett ingångsvärde för att bestämma en långsiktig utgiftsstrategi.

Ett sådant material bör innehålla uppföljning av såväl ekonomiska mål som, verksamhetsmål och verksamhetsutveckling.

Vad gäller uppföljningen av de ekonomiska målen bör den bl.a. omfatta kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning, riksdagens krav på anpassning av den kommunala verksamheten till de samhällsekonomiska förutsättningarna, och hur produktiviteten inom sektorn utvecklas. En annan viktig uppgift för den ekonomiska uppföljningen blir att bedöma om kommuner och landsting genom det nya statsbidragssystemet verkligen får likvärdiga ekonomiska förutsättningar

att bedriva en likvärdig verksamhet. Vid uppföljningen bör det bl.a. framkomma om skillnader i kommunernas och landstingens servicenivå, avgiftspolitik och effektivitet också återspeglas i de kommunala skattesatserna.

En sammanställning av hur de övergripande målen liksom delmålen inom olika verksamheter uppfylls är ett viktigt komplement till den ekonomiska uppföljningen. Detsamma gäller uppgifter om verksamheternas utveckling. Av denna bör bl.a. framgå hur olika verksamhetsområden har utvecklats i förhållande till andra (har de prioriterade verksamheterna också fått ökade resurser). Den övergripande informationen bör kompletteras med uppgifter som belyser verksamhetens kvantitetsutveckling (t.ex. antal barnomsorgsplatser i privat respektive offentlig regi), effektivitet (t.ex. medelvårdtid per färdigbehandlad per patient), kvalitetsförändringar (t.ex. personaltäthet) eller mått som indikerar produktivitetsutveckling (kostnad per utskriven patient). I vissa fall är enhetskostnader (t.ex. kostnad per skolelev) värdefull information när bättre mått saknas. Dessa uppgifter bör hämtas från den sektorsvisa uppföljningen och utvärderingen.

En rent siffermässig uppföljning och utvärdering är inte tillfyllest för att ge uttömmande svar på frågor om måluppfyllelse och effektivitet i kommunernas verksamhet. Den sektorsvisa uppföljningen och utvärderingen måste också innehålla en kvalitativt inriktad del. Denna del av uppföljnings- och utvärderingssystemet kan ges formen av en särskild uppföljnings- och utvärderingsinsats som riktas till ett slumpmässigt, representativt urval av kommuner.

En annan metod kan vara att följa upp beslutade förändringar. Ett exempel på detta är regeringens beslut att inrätta en särskild delegation för att pröva behovet av korrigeringar i förhållande till den ekonomiska regleringen till följd av äldrereformen.

Krav på den kommunala redovisningen

En proposition om förenklad statistikreglering (1991/92:118) har nyligen lämnats till riksdagen. I denna föreslås en ny lag om den officiella statistiken, som bl.a. reglerar kommunernas uppgiftsskyldighet.

För att förbättra den statliga uppföljningen och utvärderingen bör statsmakterna definiera vilka uppgifter som skall redovisas. Om jämförelser mellan olika kommuner och olika landsting skall bli meningsfulla måste uppgifterna bygga på en gemensam grund. Regeringen bör bl.a. att i anslutning till behandlingen av konkurrenskommitténs betänkande (SOU 1991:104) överväga om särskilda krav bör ställas på den kommunala redovisningen.

Sanktioner

Genom uppföljning och utvärdering skall brister uppmärksammas. Jag utgår ifrån att kommuner och landsting inom ramen för sitt ansvar åtgärdar eventuella brister och försummelser. Statsmakternas sanktionsmöjligheter är mycket begränsade. Jag har övervägt metoden att hålla

inne eller minska de nya statsbidragen till kommuner och landsting. Min bedömning är att detta inte är någon konstruktiv metod för att komma tillrätta med problemen.

Jag delar emellertid den bedömning som chefen för utbildningsdepartementet gör (bilaga II:5), vad gäller sanktioner inom skolområdet. Eftersom statsmakterna har det yttersta ansvaret för skolväsendet finns det skäl att inom detta område ge regeringen rätt att vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna. Detta bör ske med stöd av skollagen.

9 Ekonomiska effekter m.m.

9.1 Summering av förslag med ekonomiska effekter

Jag summerar avslutningsvis de förslag som får mer betydande ekonomiska effekter för kommuner och landsting.

Tolv av de nuvarande specialdestinerade statsbidragen till kommunerna slopas. Dessa skulle med oförändrade regler haft en omfattning på ca 70 miljarder kr. år 1993. Även skatteutjämningsavgifterna och avräkningsskatten avskaffas. Därmed upphör rundgången av pengar mellan stat och kommuner.

I stället införs ett statligt utjämningsbidrag som för år 1993 beräknas till ca 40 miljarder kr. Vid beräkningen av bidragets storlek har jag reserverat medel inför aviserade förslag om förstatligande av ansvaret för bostadsbidrag och KBT.

Sex av statsbidragen till landstingen avvecklas. Motsvarande belopp förs över till bidragsramen för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen. Avräkningsskatten slopas och skatteutjämningsavgiften reduceras år 1993. År 1994 bör skatteutjämningsavgiften helt slopas.

Statsbidragen anpassas till de samhällsekonomiska förutsättningarna och minskas med sammanlagt 7,5 miljarder kronor från år 1993, jämfört med det utfall som dagens regelsystem skulle ge. Vid utformningen av det nya statsbidragssystemet har detta beaktats så att det nya bidraget till kommunerna minskas med 5,2 miljarder kronor och för landstingens del med 2,3 miljarder kronor.

Systemet för hur staten betalar ut kommunalskattemedel till kommunerna läggs om så att betalningarna sker det år skatten avser och inte som nu två år senare. Därmed kan kommunerna och landsting budgetera inkomster och utgifter i samma pris- och löneläge.

Det lagfästa skattestoppet förlängs till att omfatta även år 1993.

Utgångspunkten är att förslagen i jämförelse med oförändrade regler sammantaget skall ge ett budgetmässigt neutralt utfall i förhållandet mellan staten och den kommunala sektorn som helhet år 1993.

Det nya utjämningsbidraget till kommunerna och för landstingens del skatteutjämningsbidraget och vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen skall uppgå till samma belopp som summan av för år 1992 beräknade specialdestinerade bidrag minus kvittningar. Vidare beaktas den förändring i nivån på utbetalningarna av kommunalskattemedel som de nya reglerna leder till.

De ej nivåpåverkande kvittningarna, dvs. den högre avräkningsskatten för åren 1993 och 1994 och de periodiseringseffekter som uppstår när det nya statsbidragssystemet för kommunerna införs, bör avräknas från den slutreglering av kommunalskattemedel avseende år 1991 som enligt dagens regelsystem skulle betalas ut år 1993.

Den indragning som gjordes år 1992 genom att skatteutjämningsavgiften tillfälligt höjdes, återbetalas nu till kommunsektorn. Dessa medel skall bl.a. finansiera vissa effekter av de spärregler som föreslås vid statsbidragsomläggningen för kommunerna. De skall vidare disponeras för att reglera vissa effekter av skattereformen för de mest utsatta

kommunerna. För landstingen slutligen utnyttjas medlen för att sänka skatteutjämningsavgiften år 1993.

I tabellerna framgår hur förslaget förhåller sig till dagens system.

Jämförelse av utfall för kommuner mellan dagens system och föreslagna regler (milj. kr.)

	Dagens system		Förslag
Summa bidrag som avvecklas		*69 421*	
varav			
– skolstatsbidrag	30 270		
– skatteutjämningsbidr	15 646		
– barnomsorgsbidrag	13 961		
– hemtjänst	6 484		
– övriga bidrag	3 060		
Summa kvittningar		*-24 539*	
– KBT+bostadsbidr	- 7 145		
– Skatteutjämn,avg	- 8 127		
– Avräkningsskatt 1,09 skr.	- 9 267		
Bidragsminskning		*- 5 183*	
Summa bidrag		**39 699**	**39 699**
Kommunalskatt			
– förskott		150 421	155 556
– slutavräkning[1]		25 863	25 863
Summa		176 284	181 418
Avräknas från slutavräkning:			
– uppräknad nivå kommunalskatt			-5 134
– avräkningsskatt 1993 0,65 kr./skr.		- 5 820	-5 820
– periodiseringseffekt statsbidrag		x	x
Summa skatt och bidrag		**210 163**	**210 163**

[1] före avdrag för periodiseringseffekter

Jämförelse av utfall för landsting mellan dagens system och föreslagna regler (milj.kr.)

	Dagens system	Förslag
Statsbidragssystemet		
Skatteutjämningsbidrag	7 396	7 921
Specialdestinerade statsbidrag	1 308	
Vissa ers. till sjukvårdshuvudmännen m.m.	13 692	6 995
Avräkningsskatt 0,62 kr./skr.	-5 195	
Skatteutjämningsavgift	-4 327	-2 792
Regleringsposter:		
Indragning 1993	-2 250	
Återbetalning av indragning 1992	1 500	
Summa	12 124	12 124
Kommunalskatt		
– förskott	81 415	84 360
– slutavräkning	14 221	14 221
Avräknas från slutavräkningen:		
– uppräknad nivå kommunalskatt		-2 945
– avräkningsskatt 1993 0,42 kr./skr.	-3 227	-3 227
Summa	92 409	92 409

Det har under den korta tid som förflutit sedan kommittén presenterade sitt betänkande inte varit möjligt att redovisa ett i alla detaljer fullständigt förslag. Till viss del beror det på att erforderligt beräkningsunderlag ännu inte finns tillgängligt. Det beror också på att de förslag som kommittén har presenterat är så komplexa att ytterligare utredning är nödvändig. Jag bedömer emellertid att det är mycket angeläget att kommuner och landsting redan nu får en så klar vägledning som möjligt om vilka förutsättningar som kommer att gälla för år 1993.

De frågor som behöver övervägas ytterligare och där jag avser återkomma till regeringen med förslag senare i år är bl.a. följande. Vad gäller förslag på andra områden hänvisas till respektive departementschefs underprotokoll.

- Med anledning av att systemet för utbetalning av kommunalskattemedel läggs om behöver bl.a. följande lagar ändras; Lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m.m. (1965:269 ändrad senast 1991:1152), kommunalskattelagen (1928:370 ändrad senast 1991:1044), kommunallagen (1991:900), taxeringslagen (1990:324 ändard senast 1991:695) och uppbördslagen (1953:272 ändrad senast 1991:697).
- Konsekvenserna för kommuner och landsting av förslaget att slopa schablonavdraget och det aviserade förslaget om att införa två karensdagar måste också regleras i höst. Det finns då skäl att överväga om statsbidraget skall minskas ytterligare eller om kommunernas och landstingens skatteunderlag skall reduceras till följd av förändringarna.
- En ny beräkning bör göras av hur det nya utjämningsbidraget för kommunerna år 1993 skall fördelas mellan olika kommuner. Nivån på den garanterade skattekraften kan preciseras när ett preliminärt taxeringsutfall för beskattningsåret 1991 finns tillgängligt. Det är emellertid inte möjligt att slutligt fastställa procenttalet för garantinivån förrän vid årsskiftet 1992/93. I höst kommer det också att finnas en bättre kunskap om hur 1992 års specialdestinerade statsbidrag beräknas fördelas per kommun. För vissa bidrag kommer det inte att vara möjligt att ange det faktiska utfallet per kommun förrän i början av år 1993.

  Det finns emellertid inte utrymme för att ändra storleken på det nya bidraget för år 1993, om inte en nivåjustering motsvaras av att ett annat bidrag minskas med motsvarande belopp.
- Metoden för att bestämma slutavräkningens storlek (avseende kommunalskattemedel år 1991) måste slutligt läggas fast. Jag utgår ifrån att slutavräkningen skall reduceras med ett belopp som på riksnivå motsvarar skillnaden mellan förskottet och den beräknade skatten i det nya systemet. Från slutavräkningen skall också dras en del av avräkningsskatten. Detta avdrag bör på riksnivå motsvara 0,65 kr. per skattekrona för kommunerna och 0,42 kr. per skattekrona för landstingen. Slutavräkningen skall också minskas till följd av periodiseringseffekter m.m. som uppkommer till följd av omlägg-

ningen av statsbidragssystemet. De kvittningar som jag avser föreslå bör emellertid inte leda till att någon kommun får en negativ slutavräkning år 1993.

Med hänsyn till kvittningarna och de förväntade periodiseringseffekterna är min preliminära bedömning den att det inte kommer att betalas ut någon slutavräkning alls under *första halvåret* 1993.

10 Ikraftträdande

Av de skäl jag anfört i det tidigare är det angeläget att det generella statsbidragssystemet träder i kraft så snart som möjligt. Det närmaste årsskiftet, dvs. 1992/93 är därför den lämpligaste startpunkten för förändringarna.

Förslagen kommer att följas upp inte endast av den expertgrupp jag nämnde utan även inom regeringskansliet. Som jag tidigare nämnt avser jag att återkomma till regeringen i höst med bl.a. ett förslag om nytt system för utbetalning av kommunalskattemedel.

11 Hemställan

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

1. att statsbidragen till kommuner och landsting minskas med 7,5 miljarder kronor fr.o.m. år 1993 (avsnitt 4.6),

2. inriktningen av ett nytt system för utbetalning av kommunalskattemedel och ikraftträdandet av detta (avsnitt 5.2 och 5.3),

3. riktlinjerna för en finansiell neutralisering av förslag om minskat schablonavdrag m.m. (avsnitt 5.4),

4. principerna för ett nytt statsbidragssystem (avsnitt 6.1),

5. förslagen till avveckling av angivna statsbidrag och avgifter i fråga om kommuner (avsnitt 6.2.1 och 6.2.2),

6. förslagen till ett nytt generellt statsbidragssystem för kommuner (avsnitt 6.3.1 — 6.3.4),

7. principerna för fördelning av statsbidrag år 1993 och för övergångsregler för åren 1993 och 1994 (avsnitt 6.4.1 och 6.4.3),

8. förslagen till avveckling av angivna statsbidrag och avgifter i fråga om landsting (avsnitt 7.2),

Jag hemställer vidare att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt anfört om

9. kommunernas anpassning till den samhällsekonomiska utvecklingen (avsnitt 4),

10. inomregional skatteutjämning och översyn av strukturutjämningen (avsnitt 6.3.5 och 6.3.6) samt

11. målstyrning, uppföljning och utvärdering (avsnitt 8).

Statsråden föredrar de riktlinjer och förslag om kommunal ekonomi, som hör till vederbörandes ansvarsområde. Anförandena redovisas i underprotokollet för respektive departement.

Statsrådet Wibble hemställer att regeringen i propositionen med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringspropositionen) även förelägger riksdagen vad hon och de övriga föredragandena nu har anfört för de åtgärder och de ändamål som de har hemställt om.

Förslagen bör behandlas under innevarande riksmöte.

12 Beslut

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

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

Försvarsdepartementet	Bilaga II:1
Socialdepartementet	Bilaga II:2
Kommunikationsdepartementet	Bilaga II:3
Finansdepartementet	Bilaga II:4
Utbildningsdepartementet	Bilaga II:5
Kulturdepartementet	Bilaga II:6

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992

Föredragande: statsrådet Unckel

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93 m.m. såvitt avser kommunal ekonomi

1 Bakgrund

I 1987 års försvarsbeslut fastställdes principerna för finansiering av beredskapsförberedelserna inom totalförsvarets civila del. Den som skall upprätthålla en verksamhet under kriser och i krig skall själv svara för de administrativa kostnaderna, dvs. kostnaderna för planerings-, utbildnings- och övningsverksamhet. Beredskapsinvesteringarna svarar staten för med avdrag för vad som kan anses motsvara fredsnyttan av investeringarna. För drift- och underhållskostnaderna gäller att finansieringsansvaret skall avgöras från fall till fall. Även här skall dock fredsnyttan ha betydelse för kostnadsfördelningen.

Tillämpningen av dessa principer berör i stor utsträckning kommunernas och landstingens uppgifter inom den civila delen av totalförsvaret.

Enligt försvarsbeslutet och med avvikelse från nämnda principer svarar tills vidare staten för vissa administrativa kostnader som kommunerna och landstingen har.

På förvarsdepartementets område ger staten bidrag till kommunerna för följande ändamål.

Bidrag utgår till kommunerna för beredskapsplanläggning, dvs. för upprättande och revidering av planer för civilförsvarsverksamheten och för den kommunala beredskapen.

Överstyrelsen för civilberedskap (ÖCB) bidrar vidare årligen med medel för inriktning och stöd av det civila försvarets utbildnings- och övningsaktiviteter. Enligt regleringsbrevet för budgetåret 1991/92 skall utbildning och övning av förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landsting ägnas särskild uppmärksamhet.

Statens räddningsverk betalar ersättning till kommuner som inrättar och utrustar ledningscentraler för civilförsvarsverksamheten. I vissa fall krävs bemyndigande av regeringen för att utbetalning skall kunna göras. Kommunerna har vidare rätt till ersättning från staten för inrättande och utrustning av skyddsrum (s.k. bristtäckning) och för besiktning av skyddsrum.

Härutöver disponerar ÖCB även medel för bidrag till investeringar i reservanordningar för kommunalteknisk försörjning.

Staten bidrar genom statens räddningsverk till investeringar i kommunala övningsfält. Syftet med bidraget är att möjliggöra att den fort-

löpande övningen av civilförsvarets undsättningsorganisation kan genomföras lokalt.

För närvarande bereds en ny lagreglering av totalförsvarets civila del inom regeringskansliet. Civilförsvarslagutredningen har överlämnat sitt betänkande (SOU 1989:42) Det civila försvaret med förslag om att civilförsvarslagen och ett antal andra lagar inom den civila delen av totalförsvaret skall ersättas av en ny lag om civilt försvar, som bl.a. skall innehålla bestämmelser om kommunernas uppgifter och skyldigheter på detta område samt om den ersättning som kommunerna skall vara berättigade till.

2 Förslag

Min bedömning: I allt väsentligt bör den inriktning som kommunalekonomiska kommittén föreslagit för statens bidragsgivning till kommunerna också tillämpas på försvarsdepartementets område. En avreglering bör genomföras i syfte att förbättra kommunernas möjligheter att själva utforma sin verksamhet inom den civila delen av totalförsvaret enligt de förutsättningar som finns lokalt i varje kommun. Genomförandet bör dock anstå tillsvidare.

Kommunalekonomiska kommittén har föreslagit att det specialdestinerade statsbidraget till kommunernas beredskapsplanläggning liksom det extra skatteutjämningsbidraget inklusive den del som avser bidrag till förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor skall avvecklas och lyftas in i det generella statsbidragssystemet. Enligt min uppfattning bör de statsbidrag inom försvarsdepartementets område som avser kommunernas fortlöpande beredskapsverksamhet och som inte avser engångsåtgärder omfattas. I detta sammanhang bör emellertid det reformarbete som nu pågår inom totalförsvarets civila del beaktas. Regeringen har i propositionen 1991/92:102 Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 föreslagit att bl.a. materielhanteringen och personalförsörjningen inom befolkningsskyddet och räddningstjänsten förs över från staten till kommunerna. Förslaget syftar till ett samlat ansvar hos kommunerna för genomförandet på lokal nivå av hela verksamheten. Överföringen skall föregås av överläggningar med kommunerna om den statliga ersättningen för uppgifterna och om tidpunkten för överföringen. Inriktningen är att reformen skall genomföras successivt under åren 1994 - 1996. I propositionen anförs att genomförandet bör samordnas med införandet av ett nytt system för statens bidragsgivning till kommunerna avseende deras uppgifter inom totalförsvarets civila del. Utgångspunkten bör vara att kommunerna ges full kostnadstäckning för de nya uppgifterna.

Mot denna bakgrund bör regeringen vid ett senare tillfälle föreslå riksdagen när de specialdestinerade statsbidragen inom försvarsdepartementets område bör avvecklas. I detta sammanhang bör regeringen även

föreslå hur statsmakternas uppföljning och utvärdering av kommunernas verksamhet inom den civila delen av totalförsvaret bör utformas. Även inordnandet av statsbidraget för kommunernas beredskapsplanläggning bör anstå till denna tidpunkt.

Chefen för finansdepartementet kommer senare idag att redogöra för det extra skatteutjämningsbidraget inklusive den del som avser bidrag till förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor under finansdepartementets bilaga.

3 Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört beträffande de specialdestinerade statsbidragen inom försvarsdepartementets område.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992

Föredragande: statsrådet B. Westerberg

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. såvitt avser den kommunala ekonomin inom socialdepartementets område

1 Bakgrund

Den kommunalekonomiska kommittén har föreslagit att vissa specialdestinerade statsbidrag, som utgår till verksamheter för vilka kommuner och landsting är ansvariga, skall inordnas i ett generellt system för de statliga bidragen. De bidrag inom socialdepartementets verksamhetsområde som berörs av förslaget är bidrag till service och vård, färdtjänst och servicelinjer m.m., specialpedagogiska insatser för vissa förskolebarn, bostadsanpassning, återställande av handikappanpassade lägenheter, återanvändning av lyftanordningar, barnomsorg (exkl. bidrag till utvecklingsverksamhet o.d.), invandrar- och flyktingbarn i förskolan, missbrukarvård och ungdomsvård (kommunbidragsdelen), beredskapsplanläggning samt insatser mot aids (det extra bidraget till vissa kommuner och landsting). Vidare har kommittén gjort bedömningen att de kommunala bostadstilläggen och bostadsbidragen skall bli statliga angelägenheter. Kommittén har också föreslagit vissa förändringar i systemet för de statliga bidragen till landstingen. Den allmänna sjukvårdsersättningen föreslås reduceras med det belopp som motsvarar de ekonomiska konsekvenserna av skatteutjämningsavgifter och avräkningsskatt tas bort. Till den allmänna sjukvårdsersättningen skall föras medel motsvarande de specialdestinerade bidrag som avvecklas. I det följande beskrivs berörda bidrag med avseende på syfte, konstruktion m.m.

2 Förslag

Mitt förslag: Flertalet av berörda specialdestinerade statsbidrag inom socialdepartementets område bör avvecklas och lyftas in i det generella statsbidragssystemet. Det extra bidraget för insatser mot aids bör dock hållas utanför. Vidare bör, i avvaktan på fortsatt beredning inom regeringen, statsbidraget till missbrukarvård och ungdomsvård lämnas helt utanför systemet. Bostadsbidragen liksom kommunala bostadstillägg till folkpension (KBT) och det särskilda bostadstillägget (SKBT) till pensionärer med låga inkomster och

höga bostadskostnader bör på sikt bli statliga angelägenheter. För vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen på fastställs en utgiftsram på 6 995 milj.kr. för år 1993. Jag har i berörda delar samrått med statsrådet Könberg.

Skälen för mitt förslag: Jag delar kommitténs uppfattning att kommuner och landsting bör ges bättre förutsättningar att rationalisera och effektivisera sin verksamhet. Ett generellt statsbidrag kan bedömas ge huvudmännen ökade möjligheter att utforma och prioritera verksamheten efter resurser och lokala förutsättningar. Avskaffandet av de specialdestinerade statsbidragen innebär generellt en omfattande avreglering. Jag bedömer att det på vissa områden kan föreligga en risk att de ekonomiska incitamenten att bedriva en verksamhet försvagas. Bl.a. av det skälet avser jag att senare återkomma med förslag till sådan reglering som är motiverad med hänsyn till statens övergripande ansvar för att uppställda nationella mål kan uppnås. Jag återkommer till dessa frågor i det följande.

2.1 Bidrag till barnomsorg

Statsbidraget till barnomsorg är ett av de största specialdestinerade statsbidragen. Bidraget har till syfte att stödja och stimulera utbyggnad av barnomsorg i form av öppen förskola, deltidsgrupp, daghem, kommunala familjedaghem, fritidshem och öppen fritidshemsverksamhet. Statsbidrag lämnas även till andra än kommuner som driver daghem och fritidshem. Statsbidrag lämnas enligt förordningen (1987:860) om statsbidrag till kommunerna för barnomsorg (ändrad senast 1992:113).

Bidraget infördes ursprungligen för att stimulera kommunerna att bygga ut barnomsorgen för barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar. Efterhand har emellertid bidraget kommit att bli ett direkt stöd till kommunerna.

En viss styrning av den kommunala verksamheten har skett genom statsbidragsbestämmelserna. Viktigast är kravet på öppethållande för att bidrag skall utgå för daghem och fritidshem. Inom statsbidragets ram är vissa medel "öronmärkta" för insatser för barn med behov av särskilt stöd och för fortbildning av barnomsorgspersonalen. Även om kommunerna formellt haft beslutanderätten beträffande användningen och fördelningen av dessa har bidragens utformning haft en viss styreffekt. Vidare har statsbidragen till daghem/fritidshem respektive familjedaghem haft olika utformning. Bidragen till daghem och fritidshem har varit högre vilket sannolikt kan ha haft betydelse för kommunernas val av omsorgsform.

Statsbidrag har i princip endast lämnats för etablerade barnomsorgsformer, som definierats på visst sätt. Olika lokala lösningar har därför inte kunnat erhålla statsbidrag. Sannolikt har detta förhållande motverkat en effektivisering av verksamheten. Samtidigt bör dock understrykas att

statsbidragsreglerna även utgjort en viss garanti för verksamhetens kvalitet.

Kommittén har föreslagit att statsbidraget till barnomsorg skall inordnas i det generella bidragssystemet. Det finns starka principiella skäl för detta.

Därmed uppkommer emellertid enligt min mening ett behov av en utvidgad lagreglering av kommunernas ansvar på detta område. En lagreglering är nödvändig för att säkerställa ett tillräckligt stöd för enskilda alternativ. En sådan är också viktig för att skapa förutsättningar för att efterfråga att barnomsorg utanför hemmet skall tillgodoses.

Regeringen har redan tidigare aviserat att ett vårdnadsbidrag kommer att börja genomföras under mandatperioden.

Jag avser att under hösten 1992 återkomma till regeringen med förslag om såväl en utvidgad lagreglering av barnomsorgsområdet med de syften som ovan angetts, som ett förslag om vårdnadsbidrag.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört föreslår jag att statsbidraget till barnomsorgen upphör per den 1 januari 1993.

2.2 Bidrag till invandrar- och flyktingbarn i förskolan

Bidraget är avsett att främja hemspråkstränings och andra insatser för invandrar- och flyktingbarn. Medlen fördelas av socialstyrelsen efter ansökan från kommunen och beräknas på grundval av antalet inskrivna invandrar- och flyktingbarn i barnomsorgen för respektive kommun.

Bidraget lämnas endast för barn som är inskrivna i förskolan. Ett borttagande av detta bidrag gör det möjligt för kommunerna att finna andra och effektivare verksamhetsformer för att bl.a. organisera en bra hemspråkstränings för invandrar- och flyktingbarn. Jag förordar således att bidraget avvecklas och lyfts in i det nya statsbidraget.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört föreslår jag att statsbidraget till invandrar- och flyktingbarn i förskolan upphör per den 1 januari 1993.

2.3 Bidrag till service och vård

Statsbidraget till social hemhjälp, ålderdomshem m.m. inrättades år 1964 och har stimulerat uppbyggnaden av den öppna äldre- och handikappomsorgen framförallt under 1960- och 1970-talen. Som en följd av äldrereformen har statsbidraget fått en ny konstruktion som innebär att bidrag till kommunerna för service och vård fr.o.m. kalenderåret 1992 utbetalas i förhållande till antalet äldre i olika åldersklasser, andelen ensamboende i de högre åldrarna, kommunens glesbygdsgrad och antalet förtidspensionärer.

Riksdagen beslutade i juni 1991 om den ekonomiska regleringen till följd av äldrereformen (prop. 1990/91:150, SoU25, rskr. 384). I samband med den ekonomiska regleringen överfördes en viss del av den allmänna sjukvårdsersättningen från sjukvårdshuvudmännen till kommunerna. Detta innebär att statsbidraget till service och vård i det närmaste fördubblades.

Den ekonomiska regleringen av äldrereformen genomförs med hjälp av fyra regleringsinstrument; den tidigare nämnda förändringen av statsbidraget till kommunerna, skatteväxling, förändring av skatteutjämningssystemet samt ett system för mellankommunal kostnadsutjämning. Målet för den samlade ekonomiska regleringen är att kommunerna för år 1992 skall ges täckning för de tillkommande kostnader som äldrereformen för med sig. Enbart en förändring av systemen för statsbidrag och skatteutjämning samt skatteväxling mellan huvudmännen är inte tillräcklig för att uppnå målet att kommunerna skall få kostnadstäckning första året efter äldrereformens ikraftträdande. En förändring mot en behovsbaserad resursfördelning bedömdes också kunna innebära vissa omställningsproblem för kommunerna. Systemet med en mellankommunal kostnadsutjämning skall för år 1992 bidra till att ge kommunerna täckning för tillkommande kostnader till följd av äldrereformen vilka inte täcks genom övriga regleringsinstrument. År 1992 omfördelas netto ca 1 400 milj.kr. Under en femårsperiod skall systemet ge kommunerna möjlighet att gradvis anpassa sig till en behovsbaserad fördelning av det statliga stödet.

Kommittén har enligt direktiven haft i uppdrag att pröva möjligheterna att inarbeta eller avlösa systemet med mellankommunal kostnadsutjämning i ett nytt generellt bidragssystem. Kommittén har funnit att det inte finns anledning att särskilt reglera omfördelningseffekter inom en mindre del av den kommunala verksamheten. Jag anser i likhet med kommittén att den särskilda mellankommunala kostnadsutjämningen skall upphöra i samband med att det nya statsbidragssystemet träder i kraft. Jag avser att senare återkomma med erforderligt lagförslag i ärendet.

Den 28 november 1991 beslutade regeringen att inrätta en särskild delegation för att pröva behovet av korrigeringar i förhållande till den ekonomiska regleringen till följd av äldrereformen. Enligt beslutet är utgångspunkten för delegationens arbete att korrigeringar endast skall komma i fråga i de fall det skett uppenbara tekniska fel eller beräkningsfel i anslutning till den ekonomiska regleringen. Delegationens bedömningar och förslag skall redovisas för regeringen senast den 1 juni 1992.

Riksdagen har i samband med äldrereformen beslutat om tillfälliga särskilda statliga stimulansbidrag om totalt 5,5 miljarder kr. Dessa särskilda medel skall bl.a. användas för att stimulera utbyggnaden av gruppbostäder, till ombyggnad av sjukhem m.m. Dessa tidsbegränsade statsbidrag avses inte ingå i det nya generella statsbidraget. Bidragen bör därmed utges enligt de principer som riksdagen tidigare har beslutat om. Medel kommer även fortsättningsvis att anvisas under femte huvudtiteln.

Jag delar kommitténs uppfattning att statsbidraget till service och vård kan inordnas i det generella statsbidragssystemet.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört föreslår jag att statsbidraget till service och vård upphör per den 1 januari 1993.

2.4 Bidrag till färdtjänst, servicelinjer m.m.

Ett särskilt statsbidrag till färdtjänst infördes år 1975 för att stimulera uppbyggnaden av kommunal färdtjänst. Sedan år 1980 finns färdtjänst i

samtliga kommuner i landet. Bidraget utgår till kommuner och landsting med i princip 35 % av bruttodriftskostnaderna för färdtjänst och särskilt anpassad kollektivtrafik.

Kommunens ansvar för färdtjänst framgår av socialtjänstlagen (1980:620), SoL. Enligt 10 § SoL bör socialnämnden genom hjälp i hemmet, färdtjänst eller annan service underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakter med andra. Av 19 § SoL framgår att socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Enligt 21 § SoL skall socialnämnden verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring, får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. När det gäller färdtjänst och andra former av särskilt anpassad kollektivtrafik är det viktigt att se dessa verksamheter som komplement till den ordinarie kollektivtrafiken.

Jag delar kommitténs uppfattning att ifrågavarande bidrag kan inordnas i det generella statsbidragssystemet. Denna avreglering ligger i linje med att den som har kostnadsansvaret för en verksamhet också fattar beslut om inriktningen och omfattningen.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört föreslår jag att bidraget till färdtjänst, servicelinjer m.m. upphör per den 1 januari 1993.

2.5 Bostadsanpassningsbidrag m.m.

Bidrag till verksamhet med syfte att anpassa boendet för personer med funktionshinder har funnits i olika former sedan 1950-talet.

Bostadsanpassningsbidrag utges enligt förordningen (1987:1050) om statskommunalt bostadsanpassningsbidrag. Bidrag lämnas för sådana anpassningsåtgärder i och i anslutning till en bostadslägenhet som behövs för att den skall vara ändamålsenlig som bostad för den handikappade. Bidrag lämnas normalt med ett belopp som motsvarar den godkända kostnaden för åtgärden.

Kommunerna sköter bidragsgivningen och betalar ut bidragen. I vissa fall skall dock länsbostadsnämnden pröva dessa ärenden. Staten lämnar bidrag med 40 % av kommunernas kostnader för bostadsanpassningsbidrag. Statsbidraget betalas ut kalenderårsvis i efterskott.

Under ifrågavarande anslag utges också bidrag för att återställa handikappanpassade bostäder i flerbostadshus och i småhus som upplåts med hyresrätt. Detta regleras i förordningen (1985:489) om statsbidrag för att återställa handikappanpassade bostäder m.m. Bidrag lämnas med ett belopp som motsvarar skälig kostnad för åtgärden. Staten lämnar bidrag med 50 % av den godkända kostnaden under förutsättning att kommunen lämnar ett kommunalt bidrag med 50 % samt att kostnaden överstiger 5 000 kr.

Från anslaget bestrids också bidrag till kommuner för kostnader i samband med omhändertagande och förvaltning av vissa lyftanordningar m.m. för handikappade. Sådant bidrag beviljas enligt ett regeringsbeslut den 29 januari 1987, då regeringen uppdrog åt boverket att bedriva

verksamhet i fråga om återanvändning av lyftanordningar m.m. Kommunerna redovisar uppkomna kostnader till länsbostadsnämnden som beslutar om utbetalning av medel för verksamheten.

År 1985 infördes ett bidrag för utveckling av samordnad boendeservice enligt förordningen (1985:779) om statsbidrag till visst utvecklingsarbete i fråga om boendeservice. Syftet var att under en femårsperiod stödja utvecklingen av nya former för samverkan av sådan boendeservice som förbättrar möjligheterna för äldre handikappade och långvarigt sjuka att bo i vanliga bostäder. Bidragsformen stod öppen för nya projekt t.o.m. budgetåret 1989/90. Dessa medel avses inte ingå i det generella statsbidragssystemet.

Ett viktigt mål för äldre- och handikappomsorgen är att äldre människor och människor med funktionshinder skall ges möjligheter till ett självständigt boende med god tillgänglighet. Verksamheten med bostadsanpassning har härvid en viktig funktion att fylla. Väl genomtänkta bostadsanpassningsåtgärder är en väsentlig förutsättning för att många äldre och funktionshindrade skall kunna leva ett självständigt liv utanför institutionerna.

I och med att statsbidraget till bostadsanpassning upphör kommer också förordningen om statskommunalt bostadsanpassningsbidrag att upphöra. Därmed kommer verksamheten med bostadsanpassning att helt och hållet vara en oreglerad verksamhet. Med hänsyn till vad jag tidigare sagt om bostadsanpassningens viktiga roll inom äldre- och handikappomsorgen, anser jag inte att detta är godtagbart. Enligt min mening bör därför kommunerna genom en särskild reglering ges en skyldighet att svara för bostadsanpassning. Inriktningen för en sådan reglering bör vara att bostadsanpassningsbidrag skall utges för sådana åtgärder i och i anslutning till en funktionshindrad persons bostad som behövs för att den skall vara ändamålsenlig som bostad för personen i fråga. En utgångspunkt för regleringen bör vara att den inte skall leda till totalt sett höjda kostnader för bostadsanpassning.

Jag avser att senare återkomma med förslag till regeringen om att förelägga riksdagen en proposition i ämnet. Enligt min uppfattning bör en reglering inom detta område träda i kraft samtidigt som ett nytt generellt statsbidrag införs.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört föreslår jag att statsbidragen till bostadsanpassning m.m. upphör per den 1 januari 1993. Medlen för utveckling av samordnad boendeservice kommer även fortsättningsvis att anvisas under femte huvudtiteln.

2.6 Statsbidrag till specialpedagogiska insatser för vissa förskolebarn

Psykiskt utvecklingsstörda och barndomspsykotiska barn har enligt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl. rätt till rådgivning och personligt stöd av olika specialister. Den 1 januari 1990 ändrades konstruktionen för ifrågavarande statsbidrag så att landstingen tilldelas bidrag i förhållande till det antal barn som får del av specialpedagogiska insatser. Dessa insatser kan ges av olika yrkes-

kategorier och personkretsen beräknas uppgå till 2 200 barn. Bidraget regleras i förordningen (1989:791) om statsbidrag till specialpedagogiska insatser för vissa förskolebarn. En viss del av anslaget avser medel till socialstyrelsen för uppföljning och utvärdering av omsorgsverksamheten.

Bidraget utbetalas till landstingen i förhållande till det antal barn som får del av specialpedagogiska insatser. Bidraget utgår till verksamhet för vilken landsting eller kommuner är ansvariga. Jag delar kommitténs uppfattning att det särskilda statsbidraget till specialpedagogiska insatser bör ingå i ett generellt statsbidragssystem.

Särskilda insatser iform av rådgivning och personligt stöd för psykiskt utvecklingsstörda och barndomspsykotiska barn utgör en viktig förutsättning för integrering av dessa barn i förskolan. Detta gör att jag fäster särskild vikt vid att sådana insatser utformas och utvecklas med hänsyn till dessa barns speciella behov. Jag anser det därför angeläget att samhällets stöd till dessa barn blir föremål för uppföljning i särskild ordning.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört föreslår jag att statsbidraget till kostnader för viss omsorg om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. upphör per den 1 januari 1993.

2.7 Bidrag för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m.

Jag delar finansministerns bedömning att det är angeläget att ytterligare förenkla den statliga bidragsgivningen till landstingen och att i största möjliga utsträckning minska detaljstyrningen.

Kommittén föreslår att den allmänna sjukvårdsersättningen skall minskas med det belopp som motsvarar de ekonomiska konsekvenserna av att skatteutjämningsavgifter och avräkningsskatter avvecklas. Till bidraget skall föras medel motsvarande de specialdestinerade bidrag som avvecklas. Vidare föreslår kommittén att den årliga automatiska ökning av kostnaderna för skatteutjämningsbidragen som följer av att de beskattningsbara inkomsterna ökar, bör finansieras antingen genom att den allmänna sjukvårdsersättningen eller att nivån på grundgarantierna i skatteutjämningssystemet minskas.

Finansministern har tidigare föreslagit att de ekonomiska konsekvenserna av såväl avvecklingen av avräkningsskatten och skatteutjämningsavgifterna som den automatiska ökningen av skatteutjämningsbidragen år 1993 bör finansieras av utgiftsramen för ersättningar till sjukvårdshuvudmännen. Den minskning av landstingens ekonomiska utrymme som motiveras av det samhällsekonomiska läget bör likaså göras genom att utgiftsramen för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m. minskas. Bakgrunden till detta har finansministern tidigare redovisat och jag delar bedömningen i dessa avseenden.

Ett genomförande fullt ut av kommitténs förslag i förening med att den samhällsekonomiskt motiverade indragningen görs mot utgiftsramen för ersättningar till sjukvårdshuvudmännen skulle – med utgångspunkt i ett nominellt oförändrat belopp om 13 692 milj.kr. år 1993 – innebära att ramen skulle uppgå till 2 703 milj.kr.

En utgiftsram på en sådan nivå leder emellertid till att de belopp som vissa sjukvårdshuvudmän blir berättigade till skulle understiga de ersättningar som under föregående år lämnats till privata vårdgivare inom huvudmannens område och som enligt nuvarande regler dras av från ersättningen till sjukvårdshuvudmannen. I samråd med finansministern gör jag därför den bedömningen att skatteutjämningsavgiften bör bibehållas ytterligare ett år.

Finansministern har tidigare föreslagit att skatteutjämningsavgiften år 1993 sänks till 0,40 kr. per skattekrona, vilket innebär att avgifterna samma år beräknas uppgå till 2 792 milj.kr. Genom att landstingen på detta sätt även under år 1993 bidrar till finansieringen av skatteutjämningsbidragen kan ett motsvarande resursutrymme frigöras och tillföras utgiftsramen för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen, m.m. Vidare föreslår finansministern att den tillfälliga indragning från landstingen som riksdagen beslutat om för år 1992 (prop. 1990/91:100, bil. 9, FiU29, rskr. 248) återförs till landstingen redan under nästa år, vilket innebär en förstärkning av utgiftsramen med 1 500 milj.kr.

Den sammanlagda utgiftsramen för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen föreslås därmed uppgå till 6 995 milj.kr. för år 1993.

För att kunna avveckla skatteutjämningsavgiften fr.o.m. år 1994 och därmed skapa den åsyftade strömmen av pengar enbart från staten till landstingen skall en översyn göras av systemet för ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m. med syfte att finna en ny utformning av systemet. I denna översyn bör sambanden mellan den allmänna sjukförsäkringen och hälso- och sjukvården särskilt belysas.

Under år 1992 uppgår beloppet för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m. till 13 692 milj.kr. exkl. vissa engångskostnader. Av beloppet utgörs 11 706,5 milj.kr. av en allmän sjukvårdsersättning, 1 396 milj.kr. (exkl. engångskostnader) av sjukreseersättning och 485 milj.kr. av särskild ersättning för rehabiliterings- och behandlingsinsatser. Resterande 104,5 milj.kr. är fördelade på särskild ersättning för psykoterapeutisk verksamhet, för rikssjukvård för HIV-smittade, för informationsförsörjning och produktkontroll, till centrum för epidemiologi och social analys, för vissa patientöverföringar och för handledning av kiropraktorer samt ersättning till Handikappinstitutet.

Utgiftsramen för år 1993 bör omfatta bl.a. dessa ändamål.

Statsrådet Könberg avser att snarast inleda överläggningar med företrädare för sjukvårdshuvudmännen om fördelningen av utgiftsramen. Regeringen avser att senare redovisa resultatet av överläggningarna för riksdagen. Vidare avser statsrådet Könberg att i särskilda överläggningar med företrädare för sjukvårdshuvudmännen ta upp bl.a. frågan om ett överförande av sjukhusvårdsavdraget för pensionärer till sjukvårdshuvudmännen.

Vad jag nu har anfört innebär för budgetåret 1992/93 en minskning av anslaget Bidrag till sjukförsäkringen med 267 milj.kr. och anslaget Bidrag till allmän sjukvård m.m. med 975 milj.kr.

Statsrådet Könberg har tidigare föreslagit att anslaget Bidrag till sjukförsäkringen för budgetåret 1992/93 ökas med 260 milj.kr. med

hänsyn till utvecklingen av sjukpenningutgifterna. Den sammantagna effekten av detta och av vad jag nyss har anfört innebär en minskning av ifrågavarande anslag med 7 milj.kr. för budgetåret 1992/93.

2.8 Beredskapsplanläggning

Medlen utgör ersättning bl.a. för planläggning vad avser hälso- och sjukvård i krig. Det åligger sjukvårdshuvudmännen att redan under fred bl.a. göra en sådan planläggning. Ansvaret för tillsyn och uppföljning av bl.a. planläggningen av hälso- och sjukvården i krig ligger på socialstyrelsen och civilbefälhavarna.

Jag delar kommunalekonomiska kommitténs uppfattning att det specialdestinerade statsbidrag, som utgör ersättning till sjukvårdshuvudmännen för planläggning under fred vad avser hälso- och sjukvård i krig bör avvecklas och lyftas in i det generella statsbidragssystemet.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört föreslår jag att bidraget till beredskapsplanläggning upphör per den 1 januari 1993.

2.9 Statsbidrag till ungdomsvård och missbrukarvård

Statsbidrag utgår till missbrukarvård och ungdomsvård i enlighet med en överenskommelse om statsbidragssystem för åren 1990-1992 som träffats mellan staten och de båda kommunförbunden. Statsbidraget är fördelat på kommunbidrag, platsbidrag, utvecklingsbidrag och anordningsbidrag.

Riksdagen fattade våren 1991 (prop. 1990/91:96, SoU14, rskr. 267) ett principbeslut om att de särskilda ungdomshemmen skall föras över till statligt huvudmannaskap. Socialutskottet uttalade bl.a. att staten är mer lämpad som huvudman för tvångsvården i de särskilda ungdomshemmen och att en huvudmannaskapsförändring bör ske snarast och vara genomförd under år 1992. Regeringen borde utan dröjsmål utreda och förbereda erforderliga åtgärder. Frågan om det framtida stödet till missbrukarvården skulle också övervägas i sammanhanget.

En särskild utredare har i februari 1992 lämnat ett betänkande (SOU 1992:18) Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. I betänkandet föreslås att det statliga huvudmannaskapet skall omfatta såväl de särskilda ungdomshemmen som missbrukarvårdens tvångsvårdsinstitutioner. Två huvudalternativ beskrivs som båda utgår från att staten har det yttersta ansvaret för institutionsvården inom området. Alternativen innebär antingen en helstatlig organisation eller en statlig organisation med entreprenad. Utredningen föreslår att en ny statlig myndighet byggs upp för ledningen av verksamheten, oavsett vilket alternativ som väljs för driften.

Utredningen föreslår vidare att den ekonomiska fördelningen mellan stat och kommun bibehålls efter vissa justeringar. Detta innebär bl.a. att det nuvarande statsbidragssystemet i princip bör bibehållas.

Utredningens betänkande har remitterats och en proposition planeras att läggas till riksdagen hösten 1992.

Kommunalekonomiska kommittén har föreslagit att medel motsvarande den del av statsbidraget som utges i form av kommunbidrag bör tillföras det generella statsbidragssystemet för kommunerna.

Jag bedömer att ett ställningstagande till kommunalekonomiska kommitténs förslag i denna del bör anstå till dess regeringen tar ställning till institutionsutredningens förslag under hösten 1992.

2.10 Insatser mot aids

Enligt kommitténs förslag bör det extra bidraget för insatser mot aids, vilket avses att betalas ut till vissa landsting och kommuner som stöd till förebyggande insatser mot spridningen av HIV/aids, avvecklas och lyftas in i det generella statsbidragssystemet.

Flera remissinstanser bl.a. Svenska kommunförbundet och AIDS-delegationen har avvisat kommitténs förslag på denna punkt. AIDS-delegationen har framhållit att ifrågavarande medel på 120 milj.kr. årligen används för preventiva insatser i Stockholm, Malmö och Göteborg men också i andra kommuner och landsting. Det är enligt delegationen angeläget att få en klar gräns, så att medlen inte går till ordinarie verksamhet. HIV-smittan är fortfarande ett hot, och det behövs styrmedel på nationell nivå för att initiera och trygga ett långsiktigt och därmed effektivt HIV-preventivt arbete. Mot denna bakgrund understryker AIDS-delegationen vikten av att det preventiva arbetet i storstadsområdena även i fortsättningen får del av det statliga aids-anslaget och att detta inte omvandlas till ett generellt statsbidrag.

Med hänsyn till vad remissinstanserna anfört och till att statsbidraget har avsetts att utgå endast under en övergångstid och således är av tillfällig karaktär anser jag att det extra bidraget inte bör inordnas i det generella statsbidragssystemet.

2.11 Bostadsbidrag

Bidragen är inkomstprövade och avsedda att ge även ekonomiskt svaga hushåll möjligheter att hålla sig med goda och rymliga bostäder.

Bostadsbidrag till barnfamiljer består dels av ett fast belopp, dels av ett belopp som beror av bostadskostnadens storlek och antal barn.

Bostadsbidrag till hushåll utan barn består av ett belopp som beror av bostadskostnadens storlek.

Bostadsbidragsgivningen sköts av kommunerna som både beslutar om och betalar ut bidrag. Kostnaderna för bostadsbidrag delas mellan stat och kommun. Statens bidrag motsvarar 50 % av de totala kostnaderna.

Kommittén har föreslagit att en översyn görs av förutsättningarna för att överföra bostadsbidragen till statligt huvudmannaskap.

Jag finner det naturligt att staten, i samband med de förändringar som nu görs beträffande de specialdestinerade statsbidragen, övertar det fulla kostnadsansvaret för bostadsbidragen. En förutsättning för ett statligt huvudmannaskap är att ett budgetmässigt neutralt förhållande mellan stat och kommun skall uppnås.

Inom socialdepartementet pågår en översyn av bidragens regelverk med utgångspunkt i ett statligt övertagande av bostadsbidragen. Vidare har en särskild utredare fått i uppdrag att förbereda en överföring av bostadsbidragens administration från kommunerna till försäkringskassorna. Detta arbete skall vara färdigt senast den 15 september 1992. På grundval härav avser jag att föreslå regeringen att hösten 1992 förelägga riksdagen en proposition i ärendet.

2.12 Kommunala bostadstillägg till folkpension

Kommunala bostadstillägg till folkpension (KBT) är inkomstprövade, och reglerna för denna prövning är fastställda i lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension. KBT upp till en viss miniminivå är obligatoriska för kommunerna. För utbetalda bidrag upp till denna nivå utgår statsbidrag med 25 % av kommunens kostnad. KBT administreras och utbetalas av försäkringskassorna.

Sedan år 1991 utbetalas också ett särskilt kommunalt bostadstillägg (SKBT) till pensionärer med låga inkomster och höga bostadskostnader. SKBT administreras på samma sätt som KBT. Statsbidraget till SKBT utgör 40 % av kommunens kostnader.

Jag finner det naturligt att staten övertar det fulla kostnadsansvaret för KBT och SKBT. Förutsättningen för ett statligt huvudmannaskap är att ett budgetmässigt neutralt förhållande mellan stat och kommun uppnås.

En särskild utredning med uppgift att se över systemet med KBT har nyligen avlämnat sitt betänkande (SOU 1992:21) Bostadsstöd till pensionärer. I betänkandet föreslår utredningen bl.a. att KBT görs om till ett statligt bostadsstöd. Syftet med en sådan överföring av huvudmannaskapet för KBT är i första hand att åstadkomma enhetligare regler över landet. Utredningen har vidare lämnat förslag till förenklade regler vad beträffar inkomstprövning m.m. Betänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling.

Statsrådet Könberg avser att senare återkomma till regeringen med förslag vad avser det framtida bostadsstödet och finansieringen av detta.

3 Uppföljning och utvärdering

I och med att ett flertal av de specialdestinerade statsbidragen till kommunerna och landstingen slås samman till generella bidrag bortfaller också till bidragen knutna bestämmelser avseende skyldigheten för kommuner och landsting att tillhandahålla det underlag som behövs för myndighetens granskning av att bidragsvillkoren uppfylls. Kommittén föreslår att införandet av ett generellt statsbidragssystem förenas med ett system för statens uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten. Kommittén framhåller vidare att statens uppföljning och utvärdering bör begränsas till sin omfattning och följa ansvarsfördelningen mellan statlig och kommunal sektor. Den bör avse resultaten av verksamheten och inte metoderna för att uppnå dessa.

Frågan om uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten har behandlats av flera pågående eller slutförda utredningar av

vilka några specifikt avser socialdepartementets område medan andra gäller den kommunala verksamheten i sin helhet. Utredningen om informationsstrukturen inom hälso- och sjukvården föreslår i sitt betänkande (SOU 1991:18) att staten och sjukvårdshuvudmännen gemensamt tar fram mått och mätmetoder för såväl resurser och prestationer som effekter. Ett förslag till informationsstruktur för socialtjänsten har tagits fram av socialstyrelsen och prövats i praktisk försöksverksamhet. Andra utredningar med anknytning till uppföljning och utvärdering inom det sociala området är konkurrenskommittén (SOU 1991:104) samt utredningen om den statliga statistikens styrning, finansiering och samordning (dir. 1990:68).

Jag delar kommunalekonomiska kommitténs uppfattning att det behövs bättre system för statens uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten alldeles oavsett valet av statsbidragssystem. Mot bakgrund av det omfattande arbete som för närvarande pågår kring dessa frågor är jag idag inte beredd att mer konkret beskriva utformningen av detta inom socialdepartementets område. Vissa principer bör dock redan nu fastläggas. Sålunda bör kommunerna ges skyldighet att lämna vissa uppgifter av betydelse för statens uppföljning och utvärdering inom det sociala området. Dessa uppgifter skall vara av sådan karaktär att de inte innebär någon reglering av innehållet i kommunernas verksamhet. Uppgifterna skall vara starkt begränsade till sin omfattning. De skall utgå från väl bestämda begrepp och definitioner och vara beräknade efter enhetliga mellan staten och kommunerna överenskomna redovisningsprinciper.

De nationella målen inom det sociala området uttrycks bl.a. i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. De mål som där anges har emellertid inte den karaktären att de lämpar sig för en uppföljning, som är begränsad till sifferuppgifter avseende kostnader och prestationer inom olika verksamheter. Den redovisning av nyckeltal som jag nämnt kan därför endast utgöra en del av det statliga systemet för uppföljning och utvärdering. Detta måste kompletteras med en mer djupgående, kvalitativt inriktad uppföljning, som kan ge mer uttömmande svar på frågor om effektivitet och måluppfyllelse i kommunernas verksamhet. En uppföljning som fyller dessa krav är inte möjlig att utforma inom ramen för ett rutinmässigt, för alla kommuner gällande uppgiftslämnande. I stället bör denna del av uppföljnings- och utvärderingssystemet bygga på att ett slumpmässigt, representativt urval av kommunerna årligen blir föremål för en särskild uppföljnings- och utvärderingsinsats. Ansvaret för denna bör lämpligen åvila de statliga tillsynsmyndigheterna. Jag avser att vid senare tillfälle återkomma och mer konkret utveckla dessa frågor.

Som exempel på inriktning och utformning av en sådant uppföljningsarbete kan nämnas den utvärdering av äldrereformen som för närvarande pågår i socialstyrelsens regi.

Äldrereformen innebär en omfattande överföring av verksamhetsansvar och omfördelning av ekonomiska resurser från landstingen till kommunerna. Det har av riksdagen ansetts vara av stor vikt att äldrereformen noga följs upp och utvärderas vad avser innehåll, kvalitet och kostnader.

Regeringen beslutade under hösten 1991 att ge socialstyrelsen i uppdrag att följa upp och utvärdera äldrereformen i sin helhet och gav samtidigt ett särskilt uppdrag att följa upp och beskriva utvecklingen avseende särskilda boendeformer för äldre och handikappade. Båda dessa uppdrag skall pågå under kommande femårsperiod och enligt direktiven skall bl.a. följande frågor i anslutning till reformen följas upp: kostnadsutveckling, kostnadsfördelning mellan olika parter, frågor om kvalitet och säkerhet i relation till kommunernas ansvar för viss hälso- och sjukvård, samarbetsformer och organisation, hjälpmedelsverksamhet, utnyttjande av stimulansbidragen, utformning av särskilda boendeformer och förändring av boendemiljön inom långtidssjukvården, behovssituationen när det gäller särskilda boendeformer m.m. Denna omfattande uppföljnings- och utvärderingsinsats har initierats primärt genom äldrereformen men ger samtidigt möjligheter till en fortlöpande uppföljning av situationen inom äldre- och handikappomsorgen.

Ett annat exempel är det sk. DAGMAR 50-projektet. Detta projekt tillkom som ett resultat av 1990 års överläggningar mellan staten och landstingsförbundet och innebar att en gemensam kraftsamling skulle göras för att öka tillgängligheten och kapaciteten i hälso- och sjukvården. En sammanfattande rapport har nyligen publicerats som redovisar projektet och dess resultat med avseende på bl.a. kapacitets- och produktivitetseffekter samt hur tillgängligheten inom de sex studerade specialiteterna har utvecklats. I rapporten lämnas också förslag om hur arbetet bör bedrivas i framtiden.

Den uppföljning och utvärdering av nationella mål för barnomsorgen som kan bli aktuell har ett visst samband med den av mig tidigare aktualiserade lagstiftningsfrågan. Jag återkommer därför till dessa frågor i ett senare sammanhang.

4 Hemställan

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

1. godkänna att statsbidraget till barnomsorg slopas per den 1 januari 1993,
2. godkänna att statsbidraget till invandrar- och flyktingbarn i förskolan slopas per den 1 januari 1993,
3. godkänna att statsbidraget till service och vård slopas per den 1 januari 1993,
4. godkänna att statsbidraget till färdtjänst, servicelinjer m.m. slopas per den 1 januari 1993,
5. godkänna att statsbidraget till bostadsanpassning m.m. slopas per den 1 januari 1993,
6. godkänna att statsbidraget till specialpedagogiska insatser för vissa förskolebarn slopas per den 1 januari 1993,
7. godkänna att det statsbidrag som utgör ersättning till sjukvårdshuvudmännen för planläggning under fred vad avser hälso- och sjukvård i krig slopas per den 1 januari 1993,

dels föreslår riksdagen att

8. till *Bidrag till barnomsorg* för budgetåret 1992/93 anvisa ett belopp som är 2 524 000 000 kr. lägre än vad som föreslagits i prop. 1991/92:100, bil.6,

9. till *Bidrag till service och vård* för budgetåret 1992/93 anvisa ett belopp som är 1 595 200 000 kr. lägre än vad som föreslagits i prop. 1991/92:100, bil. 6,

10. till *Driftskostnader för beredskapslagring m.m.* för budgetåret 1992/93 anvisa ett belopp som är 3 500 000 kr. lägre än vad som föreslagits i prop. 1991/92:102, kapitel 5.

11. till *Bidrag till sjukförsäkringen* för budgetåret 1992/93 anvisa ett belopp som är 7 000 000 kr. lägre än vad som föreslagits i prop. 1991/92:100, bil. 6,

12. till *Bidrag till allmän sjukvård m.m.* för budgetåret 1992/93 anvisa ett belopp som är 975 000 000 kr. lägre än vad som föreslagits i prop. 1991/92:100, bil. 6.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992

Föredragande: statsrådet Odell

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. såvitt avser kommunal ekonomi

1 Vägväsende m.m.

1.1 Bakgrund

Staten är i dag väghållare för de flesta allmänna vägarna. Vägverket ansvarar för väghållningen för statens räkning. Kommunerna är väghållare för vissa allmänna vägar till vilka lämnas statsbidrag. Statsbidrag utgår dels till kommuner för byggande, drift och underhåll av de vägar och gator för vilka kommunerna är väghållare. Statsbidrag lämnas även till vissa enskilda väghållare för drift och byggande av enskilda vägar.

På grundval av regeringens proposition Näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87, TU26, rskr. 326) har beslutats om en förändrad planeringsprocess för väginvesteringar. Denna innebär att planeringsprocessen skall utgå från ett helhetsperspektiv och att ett nationellt vägnät som är av särskild betydelse för landets ekonomiska tillväxt och välfärdsutveckling bör få en särställning vid det framtida arbetet med planeringen. På den lokala nivån består de statliga insatserna av bidrag till drift, underhåll och byggande av statskommunvägar, bidrag till byggande av cykelleder, bidrag till byggande av kollektivtrafikinvesteringar samt bidrag till drift och byggande av enskilda vägar. Eftersom planeringen och prioriteringen av olika åtgärder på det vägnät som här avses är av utpräglad lokal karaktär bör också hanteringen av de ekonomiska medlen ske på denna nivå. Enligt riksdagsbeslut skall därför det politiska och ekonomiska ansvaret för statskommunvägar och enskilda vägar överföras på kommunerna så snart detta är praktiskt genomförbart. Regeringen aviserade i propositionen också att den kommunalekonomiska kommittén skulle få i uppdrag att utarbeta förslag till hur överföringen skulle kunna gå till.

1.1.1 Kommunalekonomiska kommittén

Inom vägområdet har kommittén behandlat anslagen till Byggande av länstrafikanläggningar, Bidrag till drift och underhåll av statskommunvägar samt anslaget till Bidrag till drift och byggande av enskilda vägar.

Från anslaget Byggande av länstrafikanläggningar betalas vägverkets kostnader för byggande av länsvägar och banverkets kostnader för

investeringar i länsjärnvägar. Vidare lämnas från anslaget bidrag till byggande av sådana statskommunvägar som inte är riksvägar, till väg- och gatuanläggningar samt till spåranläggningar för kollektiv persontrafik och till cykelleder. Från anslaget lämnas även bidrag till kollektivtrafikåtgärder som främjar miljö, energieffektivitet och samordning. Bidragsgivningen regleras genom förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa vägar och kollektivtrafikanläggningar m.m., förordningen (1991:1224) om statsbidrag till vissa investeringar som rör kollektiv persontrafik samt förordningen (1979:627) om statsbidrag för cykelleder.

Av detta anslag har den del av det i prop. 1991/92:100, bil 7 föreslagna anslaget Byggande av länstrafikanläggningar som med dagens system skulle utgå i form av bidrag till kommunerna beräknats till följande:

- Bidrag till byggande av statskommunvägar, 83 milj.kr.
- Bidrag till byggande av cykelleder, 20 milj.kr.
- Bidrag till kollektivtrafikinvesteringar, 140 milj.kr.

Från anslaget Bidrag till drift och underhåll av statskommunvägar lämnas driftbidrag till statskommunvägar samt väg- och gatuanläggningar för kollektiv persontrafik m.m. Medlen disponeras av vägverket och bidragsgivningen regleras genom förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa vägar och kollektivtrafikanläggningar m.m. Ersättning lämnas till delar av kommunernas totala utgifter för statskommunala vägar. Bidrag lämnas även till trafikhuvudmän för drift av kollektivtrafikanläggningar.

Från anslaget Bidrag till drift och byggande av enskilda vägar betalas bidrag till drift och byggande av bidragsberättigade enskilda vägar. Bidragsgivningen regleras genom förordningen (1979:788) om statsbidrag till enskild väghållning.

Kommunalekonomiska kommittén föreslår i sitt betänkande att bidraget för byggande av länstrafikanläggningar inte bör ingå i det generella statsbidragssystemet med anledning av att det är ett investeringsbidrag.

Vad gäller statsbidraget till drift och underhåll av statskommunvägar föreslår kommittén däremot att detta bidrag bör ingå i det generella statsbidragssystemet.

Beträffande bidraget till drift och byggande av enskilda vägar tar inte kommittén ställning till om bidraget bör ingå i det generella statsbidragssystemet. I betänkandet redovisas dock de ekonomiska effekterna av att inordna bidraget till de enskilda vägarna i det generella statsbidraget.

Kommunförbundet har i sitt remissvar motsatt sig att dagens specialdestinerade statsbidrag till kommunal väghållning inordnas i ett generellt bidrag till kommunerna. Förbundet menar att inriktningen för denna typ av kommunalteknisk verksamhet måste vara att finansieringen sker med avgifter från brukarna. Till dess ett nytt finansieringssystem införs bör nuvarande statsbidrag till statskommunal och enskild väghållning behållas som specialdestinerade bidrag.

Vägverket biträder i sitt remissvar förslaget om att inordna anslaget till drift och underhåll av statskommunvägar i det generella bidraget. Till skillnad mot kommittén anser dock vägverket att även investeringsbidragen bör kunna inordnas i det generella bidraget. Verket ser inget hinder mot att investeringar i vägar hanteras på samma sätt som andra större investeringar i kommuner och landsting. Beträffande bidrag till drift och byggande av enskilda vägar menar vägverket att detta även fortsättningsvis bör vara specialdestinerat och administreras av verket. Verket framhåller bl.a. att ca 85 procent av detta vägnät ägs och sköts av enskilda, varför en överföring av bidragshanteringen skulle innebära en ny verksamhet för kommunerna. Vidare framhåller vägverket att kommunernas engagemang beträffande rådgivning till enskilda väghållare är mycket begränsat. Vägverket utför idag ett betydande arbete med rådgivning till enskilda väghållare.

1.1.2 Uppdrag till vägverket

Vägverket har på regeringens uppdrag utrett de praktiska och juridiska förutsättningarna för och effekterna av att ansvaret för de statskommunala och enskilda vägarna överförs till kommunerna.

Av vägverkets redovisning av uppdraget framgår att verket inte ser några hinder när det gäller att överföra de nuvarande statliga bidragen för drift och underhåll samt byggande av statskommunala vägar, kollektivtrafikåtgärder samt byggande av cykelleder till ett generellt bidragssystem. Inte heller överföringen av ansvaret för de enskilda vägarna till kommunerna möter enligt vägverket några administrativa hinder. Vägverket anser dock att krav på samordning av statliga och kommunala intressen bör kopplas till överföringen av bidragen. Tidpunkten för en överföring bör enligt verket med tanke på planeringsperioderna förläggas till den 1 januari 1994.

1.2 Förslag

Mitt förslag: De särskilda statsbidragen till drift och underhåll av statskommunvägar och byggande av länstrafikanläggningar vad gäller del av bidrag till byggande av statskommunvägar, bidrag till byggande av cykelleder samt delar av bidraget till kollektivtrafikinvesteringar som går till kommunerna upphör per den 1 januari 1993 och inordnas i det generella systemet.

Skälen för mitt förslag: Det blir i framtiden än viktigare att investeringarna i vägnätet bygger på en helhetssyn. Det är då viktigt att ansvaret för väghållningen är lämpligt avgränsat. Staten bör ansvara för det övergripande vägnätet som är av nationell och regional betydelse. Det övriga vägnätet bör i framtiden i större utsträckning än i dag vara en kommunal angelägenhet. Det är därför av stor vikt att den renodling av

det politiska och ekonomiska ansvar som riksdagen (prop. 1990/91:87, TU26, rskr. 326) har uttalat sig för genomförs.

Till fullföljande av riksdagsbeslutet bör arbetet med en klarare ansvarsfördelning mellan stat och kommun fortsätta.

Jag instämmer i kommitténs uppfattning att det specialdestinerade bidraget till statskommunvägar bör avvecklas.

Väghållning omfattar både investerings- och driftverksamhet. I syfte att ge kommunerna större handlingsfrihet bör kommunerna ansvara för både drift och investeringar och själva prioritera mellan dessa insatser. Detta bör innebära betydande effektiviseringsvinster. Jag delar således inte kommitténs uppfattning att investeringsbidrag till den kommunala väghållningen skall kvarstå som specialdestinerade statsbidrag. Investeringar i vägar bör hanteras på samma sätt som andra större investeringar i kommuner och landsting. Om staten genom vägverket och länsstyrelserna även i fortsättningen är inblandade i planeringsprocessen behåller staten sin påverkan på den kommunala väghållningen. Den eftersträvade effekten att kommunerna själva tar ansvar för denna kommer då att utebli.

Enligt kommitténs förslag bör huvudregeln vara att alla statsbidrag som går till verksamhet för vilken landsting eller kommun är ansvarig inordnas i det generella statsbidragssystemet. Beträffande bidrag till den enskilda väghållningen fann kommittén ingen anledning att ta ställning i sak. Enligt beslut av riksdagen våren 1991 (prop. 1990/91:87, TU26, rskr. 326) skall det ekonomiska och politiska ansvaret för hela det lokala vägnätet överföras till kommunerna. Då kommittén inte lagt något förslag beträffande den enskilda väghållningen avser jag att i annat sammanhang ta initiativ till att genomföra riksdagens beslut.

Från anslaget Byggande av länstrafikanläggningar lämnas i dag bidrag till kommuner för pågående projekt som inte är färdigbyggda före den 1 januari 1993. Detta gäller byggandet av statskommunvägar och kollektivtrafikinvesteringar. Prioriteringsgrunden är den 10-åriga plan för investeringar som upprättas av banverket, vägverket och länsstyrelserna. Dessutom har kommuner genom förskottering av medel tidigarelagt projekt. Bidragsdelen för dessa projekt betalas normalt ut till kommunerna under de år objekten finns upptagna i planen. Det är angeläget att dessa delar i anslaget i framtiden inordnas i det nya statsbidragssystemet. Emellertid måste pågående och förskotterade projekt kunna erhålla bidrag, vilket innebär att anslaget kommer att behöva utnyttjas även under några år framöver för dessa syften. I de tre storstadsregionerna har överenskommelser gjorts om insatser i väg-, järnvägs- och kollektivtrafiksatsningar. Hänsyn har även tagits till storstadsöverenskommelserna genom att medel har reserverats för de åtaganden som staten har gjort gentemot kommunerna.

Jag har beräknat det fortsatta medelsbehovet för dessa ändamål till 131 milj.kr. för verksamhetsåret 1993. För de därpå följande åren fram till och med år 1997 beräknas anslagsbehovet till sammanlagt 333 milj.kr. Verksamhetsåret 1997 är således det sista året för vilket anslag kommer att behöva anvisas för dessa ändamål.

Vägverket har inte möjlighet att lämna bidrag till kommuner som inte är väghållare. Den del av bidraget till drift och underhåll av statskommunvägar som bl.a. bekostar drift av kollektivtrafikanläggningar i sådana kommuner, lämnas därför i dag till trafikhuvudmännen. Enligt min mening bör även denna del inordnas i det generella bidraget till kommunerna.

Som tidigare nämnts erhåller även kommunerna bidrag från anslaget till Byggande av riksvägar. Detta gäller byggande av statskommunvägar som är riksvägar. Denna bidragsvolym är av begränsad omfattning. På grund härav och då staten successivt kommer att ta över väghållaransvaret för dessa vägar, bör denna bidragsdel inte överföras till det generella bidragssystemet. Kollektivtrafikinvesteringar som är av huvudsaklig regional karaktär, bör kvarstå som ett specialdestinerat statsbidrag till trafikhuvudmännen. Bidraget bör ingå i anslaget till byggande av länsstrafikanläggningar.

Beträffande riksfärdtjänsten har riksdagen tidigare ställt sig bakom uttalandenna att riksfärdtjänsten bör kommunaliseras. Om ansvaret överförs till kommunerna, är det också naturligt att medel för detta ändamål överförs till det generella statsbidragssystemet. Frågan om det framtida ansvaret för riksfärdtjänsten bereds för närvarande i regeringskansliet.

Jag föreslår sammanfattningsvis att bidragen till drift och underhåll av statskommunvägar och till byggande av länstrafikanläggningar vad gäller del av byggande av statskommunvägar, bidraget till byggande av cykelleder samt delar av bidraget till kollektivtrafikinvesteringar som går till kommunerna upphör fr.o.m. den 1 januari 1993. Bidrag bör i stället utgå under sjunde huvudtiteln (finansdepartementet).

Jag har vidare för avsikt att senare återkomma till regeringen med förslag om de förordningsändringar som är nödvändiga med anledning av mitt förslag.

2 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag

dels att

1. regeringen återkallar förslaget i prop. 1991/92:100 bil.7 om anslag för budgetåret 1992/93 till *Bidrag till drift och underhåll av statskommunvägar,*

dels att regeringen föreslår att

1. godkänna att statsbidragen *Bidrag till drift och underhåll av statskommunvägar* och *Byggande av länstrafikanläggningar* vad gäller del av bidrag till byggande av statskommunvägar, bidrag till byggande av cykelleder samt delar av bidraget till kollektivtrafikinvesteringar upphör per den 1 januari 1993,

2. till anslaget Byggande av länstrafikanläggningar för budgetåret 1992/93 anvisa belopp som är 112 milj.kr. lägre än vad som föreslagits i prop 1991/92:100, bil.8.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992

Föredragande: statsrådet Wibble

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m., såvitt avser kommunal ekonomi

1 Bakgrund

Kommittén föreslår att specialdestinerade statsbidrag som utgår till verksamheter för vilka kommuner och landsting är ansvariga skall avvecklas och lyftas in i ett generellt statsbidragssystem. Bidrag inom finansdepartementets verksamhetsområde som omfattas av denna princip är det ordinarie skatteutjämningsbidraget, det extra skatteutjämningsbidraget och bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen. Dessutom föreslår kommittén att den allmänna och den särskilda skatteutjämningsavgiften samt avräkningsskatten slopas.

1.1 Ordinarie skatteutjämningsbidrag

Bestämmelser om skatteutjämningsbidrag finns i lagen (1988:491) om skatteutjämningsbidrag och förordningen (1988:494) om skatteutjämningsbidrag. Skatteutjämningsbidrag garanteras kommuner och landsting vars egen skattekraft är lägre än den de anses behöva för att kunna ge medborgarna likvärdig kommunal service oavsett bostadsort.

1.2 Extra skatteutjämningsbidrag

Som ett komplement till ordinarie skatteutjämningsbidrag får regeringen bevilja extra skatteutjämningsbidrag. Extra skatteutjämningsbidrag beviljas, efter ansökan, kommuner och landsting som av olika skäl har kommit i ekonomiska svårigheter. Extra skatteutjämningsbidrag lämnas också för att trygga kollektivtrafik i glesbygd samt efter särskild ansökan till kommuner som vidtar förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor.

1.3 Allmän skatteutjämningsavgift

Bestämmelser om allmän skatteutjämningsavgift finns i lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift. Sedan år 1990 beräknas skatteutjämningsavgiften enbart på det egna skatteunderlaget.

1.4 Särskild skatteutjämningsavgift

Bestämmelser om särskild skatteutjämningsavgift finns i lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift. Avgiften tas ut på den del av det egna skatteunderlaget som överstiger 100 % av medelskattekraften, dock inte för den del som understiger det för kommunen garanterade skatteunderlaget enligt lagen (1988:491) om skatteutjämningsbidrag. Riksdagen har hösten 1991 beslutat (prop. 1991/92:38, FiU10, rskr.108) att ändra avgiften i syfte att ingen kommun vid en ökning av skatteunderlaget behöver betala mer i skatteutjämningsavgift än vad skatteinkomsterna ökar.

1.5 Bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen

Från anslaget betalas bidrag till kommunerna som kompensation för det intäktsbortfall som blivit en följd av att den kommunala beskattningen av juridiska personer upphört.

2 Förslag

2.1 Skatteutjämningsbidrag, avräkningsskatt m.m.

Mitt förslag: Skatteutjämningsbidrag till kommunerna och bidrag till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen skall upphöra per den 1 januari 1993. Dock skall den del av det extra skatteutjämningsbidraget till kommunerna som avser vissa förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor kvarstå som ett specialdestinerat bidrag. Avräkningsskatten avskaffas för både landsting och kommuner fr.o.m. år 1993. Skatteutjämningsavgif-terna avskaffas för kommunerna fr.o.m. år 1993 och för landstingen fr.o.m. år 1994. För år 1993 sänks skatteutjämningsavgiften för landstingen till 0,40 kr. per skattekrona (kr/skr).

Skälen för mitt förslag: Kommuner och landsting för idag på olika sätt över ett ansenligt belopp till staten. Det sker framförallt genom den allmänna och särskilda skatteutjämningsavgiften samt genom avräkningsskatten. En utgångspunkt med ett nytt statsbidragssystem till kommunerna har varit att åstadkomma en ström av transfereringar enbart från staten till kommunerna. Nuvarande överföringar av medel från kommunal till statlig nivå skall upphöra och den totala ramen för de statliga bidragen minska i motsvarande mån. Skatteutjämningsavgifterna, avräkningsskatten och bidraget till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen bör därför slopas.

Avräkningsskatten tillkom som ett led i skattereformen för att neutralisera effekterna för kommunerna för breddade skattebaser och kommunernas avdrag för mervärdeskatt. Syftet är att på detta sätt uppnå ett budgetmässigt neutralt utfall i förhållandet mellan stat och kommunsektorn. Avräkningsskatten som beräknas på kommuners respektive landstings totala skatteunderlag har fastställts fram till och med kalenderåret 1995.

Kommittén har i sitt förslag utgått från att avräkningsskatten justeras med hänsyn till beslutade ändringar av pensionärernas särskilda grundavdrag och de nya reglerna för änkepension. När dessa regler har beaktats uppgår avräkningsskattens långsiktiga nivå till 1.09 kr/skr för kommuner, 0,62 kr/skr för landsting och 1,71 kr/skr för landstingsfria kommuner.

På grund av den tvååriga eftersläpningen och slutavräkningsförfarandet vid utbetalning av kommunalskatt är avräkningsskatten högre åren 1993 och 1994 än 1995. Den fastställda avräkningsskatten kan således delas upp i följande tre delar:

Kommunernas avräkningsskatt

Skattenivå	1993	1994	1995
Långsiktig nivå	1,09	1,09	1,09
Förhöjd nivå	0,65	0,50	0,06
Regeländringar	0.03	0,03	0,37
S:a fastställd nivå	**1,77**	**1,62**	**1,52**

Som chefen för socialdepartementet anfört uppstår vissa problem om de kvittningar mot den allmänna sjukförsäkringen som kommittén föreslår helt skall genomföras under år 1993, samtidigt som den av samhällsekonomiska skäl föreslagna indragningen görs motsvarande utgifterna. Det belopp som vissa sjukvårdshuvudmän blir berättigade till skulle understiga de ersättningar som under föregående år lämnats till privata vårdgivare inom sjukvårdshuvudmannens område och som enligt motsvarande regler dras av från ersättningen till sjukvårdshuvudmannen. Mot denna bakgrund föreslår jag som en temporär lösning att skatteutjämningsavgiften för landstingen får finnas kvar under år 1993 för att sedan avskaffas år 1994. För år 1993 sänks skatteutjämningsavgiften till 0,40 kr. per skattekrona.

Flera remissinstanser, bl.a. statens räddningsverk, några länsstyrelser och ett antal kommuner, har avstyrkt att den del av det extra skatteutjämningsbidraget som avser bidrag till de kommuner som vidtar förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor, skall ingå i det generella statsbidragssystemet. Jag delar uppfattningen att bidraget har haft stor betydelse för genomförandet av säkerhetshöjande åtgärder i kommunerna och att erfarenheterna av verksamheten är goda. Med anledning av detta bör bidraget fortsättningsvis vara ett specialdestinerat statsbidrag. Bidraget skall dock även fortsättningsvis utgå efter de grunder som hittills tillämpats, dvs. med utgångspunkt i vad som anförts

i 1986 års kompletteringsproposition (prop. 1985/86:150, FöU11 och FiU29, rskr. 345 och 361).

Jag vill vidare nämna de anslag och anslagsförändringar jag föreslår på sjunde huvudtiteln har beräknats med beaktande av förslag avseende anslagsförändringar på andra huvudtitlar.

2.2 Bidrag med anledning av införandet av ett nytt statsbidragssystem

Mitt förslag: Den indragning som gjordes från kommuner och landsting år 1992 i form av en tillfällig höjning av skatteutjämningsavgiften återbetalas till den kommunala sektorn under åren 1993 och 1994.

Till landstingen återbetalas 1,5 miljarder kr. genom att skatteutjämningsavgiften för år 1993 sänks med motsvarande belopp.

Återstående medel bör i första hand betalas ut till kommunerna i syfte att, dels underlätta övergången från dagens statsbidragssystem till ett nytt system, dels övergångsvis reglera vissa effekter av skattereformen. Regeringen skall besluta om utbetalningen. För ändamålet avsätts budgetåret 1992/93 950 milj.kr.

Kommitténs förslag: Kommittén anser att om stöd tillfälligt bör ges till ett antal kommuner, bör detta kunna finansieras med de ca 3 miljarder kronor, som enligt riksdagens beslut avsatts för att underlätta införandet av ett generellt statsbidrag. Eventuellt återstående medel bör enligt kommitténs mening återbetalas till kommuner och landsting i förhållande till hur de har betalats in.

Kommitténs förslag till inkomstutjämningssystem innebär i princip att skattereformen blir neutral på kommunnivå för de kommuner som ingår i systemet, när detta får slå igenom fullt ut. Kommittén har dock inte särskilt behandlat frågan om hur skattereformens effekter skall behandlas under den föreslagna övergångsperioden.

Remissinstanserna: Få remissinstanser har tagit upp frågan om återbetalning. Några anser att återbetalningsbeloppet skall tillföras det nya generella bidraget. Några anser att det bör återbetalas på samma sätt som det har betalats in.

Vissa kommuner också tagit upp frågan om neutralisering av skattereformen på kommunnivå. Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner m.fl. anför att de analyser som redovisas av kommittén inte är acceptabla.

Skälen för mitt förslag: I syfte att minska den tillfälliga likviditetsförbättringen i kommuner och landsting år 1992 höjdes den allmänna skatteutjämningsavgiften tillfälligt med 25 öre per skattekrona (prop. 1990/91:100 bil. 9, FiU29, rskr. 248, SFS 1991:1035). Indragningen motiverades med att den kraftiga förbättringen i sektorns finansiella sparande inte bör leda till att kommuner och landsting underlåter att vidta

strukturella förändringar som innebär att utgifterna långsiktigt anpassas till de löpande inkomsterna.

Riksdagen delade uppfattningen (prop. 1990/91:100, bil. 9, FiU 29, rskr. 248) att de indragna medlen bör återföras till kommunerna för att underlätta skiftet av statligt transfereringssystem till den kommunala sektorn.

Den extra avgiften på 25 öre per skattekrona innebär att kommuner och landsting tillsammans betalar in ca 3,4 miljarder kr., varav kommunerna 1,8 miljarder kr. och landstingen 1,6 miljarder kr..

Jag föreslår nu att dessa medel återbetalas till kommuner och landsting. Av beloppet föreslås 1,5 miljarder kr. återbetalas till landstingen genom att skatteutjämningsavgiften för år 1993 minskas med motsvarande belopp (avsnitt 7). Det återstående beloppet på 1,9 miljarder kr. bör i första hand återbetalas till kommunerna i syfte dels att underlätta övergången från dagens statsbidragssystem till ett nytt system, dels att övergångsvis neutralisera vissa effekter av skattereformen. För ändamålet bör ett nytt anslag benämnt Bidrag med anledning av införandet av ett nytt statsbidragssystem föras upp under den sjunde huvudtiteln. För budgetåret 1992/93 bör anvisas 950 milj. kr.

Jag har tidigare (avsnitt 6.4.3) redovisat de övergångsregler som bör gälla med anledning av att det nya statsbidraget införs. De spärregler som jag föreslår innebär att ingen kommun skall vinna eller förlora mer än 1,5 % av sina totala inkomster av skatt och bidrag i det nya systemet. Spärregeln beräknas preliminärt innebära en merbelastning på ca 300 milj. kr. för år 1993.

Den spärregel som införs för att begränsa omfördelningseffekterna av det nya generella utjämningsbidraget avser endast förändringar i statsbidragen. Ingen särskild hänsyn har således tagits till om skattereformen och avräkningsskatten är neutral på kommunnivå.

Den inkomstutjämning som genomförs i den nya statsbidragsmodellen innebär emellertid att kommuner som får ett sämre utfall av skattereformen jämfört med genomsnittskommunen kompenseras genom ett högre statsbidrag, när systemet är fullt utbyggt. Inkomstutjämningen kommer inte att slå igenom under de närmaste åren för de kommuner som omfattas av spärreglerna. Jag bedömer det därför nödvändigt att med ett kompletterande bidrag övergångsvis reglera effekterna av skattereformen för de mest utsatta kommunerna.

2.3 Kommunalt skattestopp år 1993

Mitt förslag: Den begränsning av rätten för landsting, kommuner, församlingar och kyrkliga samfälligheter att höja skatteuttaget som gällt för åren 1991 och 1992 skall gälla även för år 1993. Begränsningen innebär att utdebiteringen under år 1993 inte får vara högre än den utdebitering som fastställts för år 1990, med de ändringar av 1990 års skattesats som vidtagits på grund av skatteväxlingar enligt lagen (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt.

Skälen för mitt förslag: Den kommunala sektorn är inne i en mycket intensiv och genomgripande omdaning. Jag bedömer att det inte kommer att finnas förutsättningar att sanera de offentliga finanserna enbart genom en reduktion av statens konsumtion eller statens transfereringar till hushåll och företag. Detta innebär att statsbidragen till kommunerna måste utvecklas mycket restriktivt samtidigt som kommunalskatterna inte kan tillåtas öka. Enligt min mening vilar ett mycket stort ansvar på statsmakterna vad gäller kravet att fastställa stabila finansiella ramar. Det är synnerligen angeläget att ramarna fastställs och att det därmed klart anges vilket utrymme som finns. Statsmakterna har ansvaret för att dessa ramar utformas med urskillning och varsamhet. Grunden för dessa ramar skulle kunna ryckas undan genom höjningar av den kommunala utdebiteringen.

Det samhällsekonomiska läget är sådant att det inom överskådlig tid inte kommer att finnas utrymme för en ökning av den skattefinansierade verksamheten. Särskilt den närmaste tiden är det mycket angeläget att ansträngningarna att åstadkomma den nödvändiga omställningen inom den offentliga verksamheten, inte minst på det kommunala området, ger resultat. Enligt min mening bör därför den begränsning av kommuners, landstings, församlingars och kyrkliga samfälligheters möjlighet att höja skatteuttaget som gällt för åren 1991 och 1992 förlängas till att avse ytterligare ett år.

Det kan finnas kommuner, landsting, församlingar och kyrkliga samfälligheter som kan hamna i en akut ekonomisk situation. Om så skulle vara fallet får i sista hand frågan hanteras i särskild ordning genom att regeringen föreslår riksdagen en lagändring som ger utrymme för skattehöjning.

Lagrådet

Den 9 april 1992 beslutade regeringen att inhämta lagrådets yttrande över ett förslag till lag om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt för år 1993. Det till lagrådet remitterade lagförslaget är likalydande med det jag föreslår.

Lagförslaget har inte föranlett någon erinran från lagrådets sida.

Rättelse: S. 136 rad 6 Står: 7 881 500 000 Rättat till: 11 970 000 000

Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga II:4.1*.

3 Uppföljning

Det är angeläget att en uppföljning av det nya bidragssystemet görs vad avser bl.a. dess målstyrnings- och ekonomiska effekter. I den delen hänvisar jag till vad jag anfört tidigare denna dag.

4 Upprättade lagförslag

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

1. lag om statligt utjämningsbidrag till kommuner,
2. lag om skatteutjämningsbidrag till landsting,
3. lag om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt för år 1993,
4. lag om ändring i lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift,
5. lag om upphävande av lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift,
6. lag om upphävande av lagen (1990:609) om avräkningsskatt.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga II:4.2*

5 Specialmotivering

5.1 Lagen om statligt utjämningsbidrag till kommuner

1 §

Paragrafen innehåller en grundläggande bestämmelse om att kommuner kan ha rätt till statligt utjämningsbidrag för inkomst- och kostnadsutjämning och som finansiellt stöd till sin verksamhet.

2 §

Paragrafen innehåller definitioner av vissa termer som används i lagen, uppräkningsfaktor, uppräknat skatteunderlag, uppräknad medelskattekraft, garantiskatteunderlag och tillskott av skatteunderlag. Enbart en term, bidragsår, har överförts oförändrad från 2 § lagen om skatteutjämningsbidrag.

Med *uppräkningsfaktor* menas den faktor med vilken det egna skatteunderlaget (definierad som i lagen om skatteutjämningsbidrag) skall multipliceras vid fastställandet av dess beräknade värde för bidragsåret. *Uppräknat skatteunderlag* är det uppskattade värde man får genom att

multiplicera med uppräkningsfaktorn. Genom att sätta det totala uppräknade skatteunderlaget i förhållande till rikets befolkning den 1 oktober året före bidragsåret erhålls den *uppräknade medelskattekraften*.

Uttrycket *garantiskatteunderlag* avser skatteunderlag, dvs. det antal skattekronor, som motsvarar den uppräknade medelskattekraften, multiplicerad med antalet folkbokförda den 1 oktober före bidragsåret för varje enskild kommun och med en ytterligare procentsats.

Med *tillskott av skatteunderlag* menas det antal skattekronor varmed det uppräknade skatteunderlaget understiger garantiskatteunderlaget. Tillskottet av skatteunderlaget har i första hand betydelse för hur grundbeloppet beräknas och inte för hur det slutliga bidraget bestäms.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om beräkning av grundbelopp. Grundbeloppet beräknas i princip på samma sätt som skatteutjämningsbidraget hittills har beräknats, såvitt avser kommuner. En skillnad är att grundbeloppet inte motsvarar det slutliga bidraget för varje enskild kommun. Med grundbeloppet som utgångspunkt görs tillägg eller avdrag enligt 4 §. Grundbeloppet motsvarar tillskottet av skatteunderlag, dvs. skillnaden mellan garantiskatteunderlaget och det uppräknade skatteunderlaget om det är lägre, multiplicerat med den skattesats som regeringen årligen bestämmer.

För kommun som har ett uppräknat eget skatteunderlag överstigande garantiskatteunderlaget kan något grundbelopp inte fastställas.

Jag vill i detta sammanhang påpeka att det inte är fråga om att regeringen fastställer en skattesats som skall ligga till grund för taxering eller debitering. Den skattesats som avses i bestämmelsen är i princip endast en faktor att använda vid de beräkningar som skall göras för fastställande av bidrag enligt denna lag.

4 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att tillägg till eller avdrag från grundbeloppet kan göras med anledning av vissa faktorers påverkan på kommuners kostnader. De faktorer som skall beaktas är åldersstruktur, social struktur, klimat och befolkningstäthet. Det som skall kompenseras är således varje kommuns mer- eller mindrekostnad på grund av dessa strukturella faktorer. Liksom idag skall också befolkningsminskning i vissa fall föranleda tillägg. Som jag tidigare anförde (avsnitt 6.3.4) skall tillägget uppgå till 40 procent av den uppräknade medelskattekraften per invånare, multiplicerad med tillämplig skattesats enligt 7 §.

Kommuner som inte har erhållit något grundbelopp kan inte heller få något tillägg eller avdrag enligt denna bestämmelse.

Hur dessa bestämmelser skall tillämpas och beräkningar göras har jag kommenterat tidigare i dag. Jag vill erinra om det tidigare nämnda uppdraget till den särskilda expertgruppen.

5 §

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om att det statliga utjämningsbidraget motsvarar grundbelopp med tillägg eller avdrag enligt 4 §.

6 §

Paragrafen motsvarar 8 § i den nuvarande lagen om skatteutjämningsbidrag i vad den avser kommunerna.

7 §

De närmare bestämmelserna om vilken uppräkningsfaktor som skall användas vid fastställandet av och uppräknat skatteunderlag bör överlåtas till regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att förordna om. Motsvarande bemyndigande skall gälla också för bestämmande av den skattesats som skall användas vid beräkningar enligt lagen och för angivande hur tillägg till eller avdrag från grundbeloppet skall beräknas.

Av *andra stycket* framgår att regeringen skall förordna om skattesatsen och därvid ta hänsyn till överenskommelser om ändrad uppgiftsfördelning med åtföljande skatteväxling mellan kommun och landsting inom ett landstingsområde. Som jag anförde tidigare (avsnitt 6) skall regeringen även utföra en femprocentsreduktion av den skattesats man kan beräkna enligt detta stycke. Vad som återstår efter den reduktionen utgör skattesatsen.

8 §

Paragrafens första stycke motsvarar 9 § andra stycket i den nuvarande lagen om skatteutjämningsbidrag med den skillnaden att den uppgift som avses här är uppgiften om det uppskattade statliga utjämningsbidraget.

9 §

Paragrafens första stycke motsvarar i princip 10 § i den nuvarande lagen om skatteutjämningsbidrag. I stället för att fastställa medelskattekraften skall statistiska centralbyrån dock fastställa den uppräknade medelskattekraften för bidragsåret.

Paragrafens andra stycke motsvarar 9 § första stycket i den nuvarande lagen om skatteutjämningsbidrag med den skillnaden att skattemyndigheten i stället för att fastställa tillskott av skatteunderlag skall fastställa det statliga utjämningsbidraget. Det innebär att skattemyndigheten med hjälp av reglerna i 3 §, uppräknad medelskattekraft, uppräkningsfaktor, tillägg och avdrag enligt 4 § och kommunernas eget skatteunderlag m.m. skall fastställa varje kommuns statliga utjämningsbidrag.

10 §

Det statliga utjämningsbidraget fastställs som ett nominellt belopp i motsats till det nuvarande skatteutjämningsbidraget som skattemyndig-

heten fastställer i form av ett tillskott av skatteunderlag. Av praktiska skäl bör dock det statliga utjämningsbidraget betalas ut i samband med och på samma sätt som gäller för utbetalning av kommunalskattemedel.

Utbetalningssystemet för kommunalskatt kan dock förutses bli föremål för ändringsförslag enligt de riktlinjer jag nämnde tidigare. I ett sådant fall bör övervägas om en ändring bör göras i denna paragraf.

11 §

Paragrafen motsvarar 12 § i den nuvarande lagen om skatteutjämningsbidrag.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Den nya lagen träder i kraft den 1 juli 1992. Vidare upphävs den nuvarande lagen om skatteutjämningsbidrag. I fråga om bidragsåret 1992 och tidigare skall den upphävda lagen fortfarande tillämpas.

5.2 Lagen om skatteutjämningsbidrag till landsting

1 §

Paragrafen motsvarar 1 § lagen om skatteutjämningsbidrag i vad den avser landstingen.

2 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i lagen om skatteutjämningbidrag, ansluter till motsvarande bestämmelse i lagen om skatteutjämningsbidrag till kommuner. Paragrafen innebär bl.a. att samma bidragsregler gäller för de kommuner som inte ingår i landsting som för landstingen.

3—4 §§

Paragraferna motsvarar 2 och 3 §§ samt, vad gäller de landstingsfria kommunerna, 4 § i den nuvarande lagen om skatteutjämningsbidrag.

5 §

Paragrafen motsvarar 5 § lagen om skatteutjämningsbidrag i vad den avser landstingen. De landstingsfria kommunerna får härmed en renodlad landstingskommunal åldersfaktor i stället för en sammanvägd, som hittills. Beträffande befolkningsminskningen har dock tidsperioden sänkts till 5 år och procentsatsen till 2 %.

6 §

Första stycket innehåller grunden för bidraget till landsting. *Andra stycket* motsvarar 7 § andra stycket i förslaget till lag om utjämningsbidrag till kommuner.

7–10 §§

Paragraferna överensstämmer i huvudsak med motsvarande bestämmelser i lagen om skatteutjämningsbidrag till kommuner.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1992 och tillämpas första gången i fråga om bidragsåret 1993.

5.3 Förslaget till lag om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt för år 1993

1 §

I paragrafen anges att begränsningen i rätten att höja skatten skall gälla såväl borgerliga som kyrkliga kommuner. Begränsningen medför att utdebiteringen för respektive menighet inte får vara högre under år 1993 än vad som gällt för år 1990. Vidare har lagts till att det skall vara fråga om 1990 års skattesats, justerad på grund av skatteväxling enligt 2 eller 3 § lagen (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt (i dess lydelse enligt SFS 1990:1462).

I andra stycket anges att ett beslut om en högre skattesats än den som avses i första stycket inte får någon verkan. Det skall i alla fall vara den - justerade - skattesatsen för år 1990 som skall tillämpas vid uppbörd av skatten.

2 §

I denna paragraf anges reglerna för skatteväxling. Paragrafen motsvarar i stort sett den bestämmelse som gäller i den tidigare begränsningslagen. I första stycket förutsätts att det har skett en omfördelning av uppgifter mellan kommun och landsting. Om kommunens utdebiteringsbehov har minskat på grund härav skall kommunen också sänka sin utdebitering i motsvarande mån. Innebörden av andra meningen är att uppbörd av skatt kommer att göras med tillämpning av regeln i första meningen, oavsett om den faktiskt har tillämpats i det enskilda fallet eller ej.

I andra stycket anges den motsatta situationen, dvs. här ges rätt till den menighet som övertagit uppgifter att *höja* sin skattesats. Den restriktion som ges är att den sammanlagda skattesatsen för kommunen och landstinget inte får vara högre än den var före förändringen.

3 §

I denna paragraf finns motsvarande bestämmelse för kyrkliga enheter som gäller för kommun och landsting enligt 2 §. Vidare regleras det speciella förhållandet att en kyrklig samfällighet bildas, ändras eller

upplöses. En motsvarande bestämmelse infördes i den tidigare begränsningslagen genom SFS 1990:1462. Av prop. 1990/91:56, s. 13-15, framgår hur den skulle tillämpas i det sammanhanget. Motsvarande tillämpning skall ske i det nu aktuella sammanhanget.

4 §

I paragrafen anges att det skall ankomma på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om hur stor sänkning av utdebiteringen som skall göras för den kommun som lämnat ifrån sig uppgifter resp. hur stor höjning av utdebiteringen som får göras av den som åtagit sig ytterligare uppgifter. Sådana föreskrifter får betraktas som verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen, eftersom villkoren för skatteväxling i allt väsentligt angetts i lagtexten.

5.4 Förslaget till lag om ändring av lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift

Lagen skall fortfarande gälla under 1993, men endast för landsting. I lagtexten har därför den text som avser kommuner tagits bort.

5.5 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift

Förslaget innebär att lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1992, men dock alltjämt tillämpas i fråga om särskild skatteutjämningsavgift för år 1992 och tidigare år.

6 Hemställan

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

1. lag om statligt utjämningsbidrag till kommuner,
2. lag om skatteutjämningsbidrag till landsting,
3. lag om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt för år 1993,
4. lag om ändring i lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift,
5. lag om upphävande av lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift,
6. lag om upphävande av lagen (1990:609) om avräkningsskatt,

dels föreslår riksdagen att

7. godkänna att bidraget med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen upphör,
8. godkänna vad jag anfört om neutralisering av skattereformen på kommunnivå,

9. bemyndiga regeringen att utge bidrag med anledning av införandet av ett nytt statsbidragssystem i enlighet med vad jag förordat,

10. under sjunde huvudtitelns anslag *Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m.m.* för budgetåret 1992/93 anvisa ett belopp som är 11 970 000 000 kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1991/92:100, bil 8.,

11. under sjunde huvudtitelns anslag *Bidrag med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen* för budgetåret 1992/93 anvisa ett belopp som är 440 172 000 kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1991/92:100, bil 8.,

12. till *Statligt utjämningsbidrag till kommuner* för budgetåret 1992/93 under sjunde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag på 19 844 500 000 kronor,

13. till *Bidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor* för budgetåret 1992/93 under sjunde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag på 25 000 000 kronor,

14. till *Skatteutjämningsbidrag till landstingen* för budgetåret 1992/93 på sjunde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag på 3 960 500 000 kronor,

15. till *Bidrag med anledning av införandet av ett nytt statsbidragssystem, m.m.* för budgetåret 1992/93 anvisa ett förslagsanslag på 950 000 000 kronor.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1992-04-13

Närvarande: justitierådet Bengt Rydin, regeringsrådet Stig von Bahr, justitierådet Inger Nyström.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 9 april 1992 har regeringen på hemställan av statsrådet Wibble beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt för år 1993.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av kanslirådet Eskil Nord.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet:*

Det remitterade förslaget utgörs av en ny lag. Bortsett från att den föreslagna lagen tar sikte på år 1993 har den i det närmaste samma lydelse som den nu gällande lagen (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt. Det i remissen åsyftade resultatet hade därför i och för sig kunnat uppnås genom att 1990 års lag med vissa jämkningar förlängts att gälla även för år 1993.

Det nu framlagda lagförslaget har inte varit föremål för sedvanligt remissförfarande. Detta förhållande har inte kommenterats i lagrådsremissen. 1990 års lag föregicks emellertid av en omfattande remissbehandling. Med hänsyn bland annat härtill finner lagrådet att föreskrifterna i 7 kap. 2 § regeringsformen inte utgör något hinder mot förslagets genomförande.

I 1990 års lagstiftningsärende underkastades frågan om inskränkning i den kommunala beskattningsrätten en närmare granskning utifrån regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse. Med hänvisning till vad som förekommit i det ärendet finner sig lagrådet från konstitutionell synpunkt kunna godta den nu föreslagna förlängningen med ett år.

Lagförslaget föranleder inte heller i övrigt någon erinran från lagrådets sida.

Författningsförslag

1 Förslag till
Lag om statligt utjämningsbidrag till kommuner

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En kommun kan för inkomst- och kostnadsutjämning och som finansiellt stöd till kommunens verksamhet få statligt utjämningsbidrag enligt denna lag.

2 § I denna lag förstås med

bidragsår det år under vilket bidraget utbetalas,

uppräkningsfaktor den faktor som används för att fastställa uppräknat skatteunderlag för bidragsåret och som årligen fastställs enligt 7 §,

uppräknat skatteunderlag antalet skattekronor enligt skattemyndighetens beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt året före bidragsåret för en kommun multiplicerat med uppräkningsfaktorn,

uppräknad medelskattekraft antalet skattekronor enligt skattemyndighetens beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen om taxering till kommunal inkomstskatt för riket per folkbokförd invånare den 1 oktober året före bidragsåret multiplicerat med uppräkningsfaktorn,

garantiskatteunderlag det antal skattekronor som motsvarar den uppräknade medelskattekraften multiplicerat med antalet folkbokförda kommuninvånare den 1 oktober året före bidragsåret och med ett procenttal, som årligen fastställs av regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer.

tillskott av skatteunderlag det antal skattekronor varmed det uppräknade skatteunderlaget understiger garantiskatteunderlaget.

3 § För kommun vars uppräknade skatteunderlag understiger garantiskatteunderlaget beräknas ett grundbelopp. Grundbeloppet motsvarar tillskottet av skatteunderlag multiplicerat med den skattesats som årligen fastställs enligt 7 §.

4 § Med utgångspunkt i grundbeloppet skall tillägg eller avdrag göras för följande faktorer av betydelse för kommunens kostnader,

1. åldersstruktur,
2. social struktur,
3. klimat,
4. befolkningstäthet.

För kommun vars folkmängd under den senaste femårsperioden har minskat skall tillägg göras för den befolkningsminskning som överstiger två procent av folkmängden vid femårsperiodens början. Tillägget uppgår till 40 procent av medelskattekraften per invånare, multiplicerad med tillämplig skattesats enligt 7 §.

5 § En kommun skall få statligt utjämningsbidrag med ett belopp motsvarande grundbeloppet med tillägg eller avdrag enligt 4 §.

6 § Ändras rikets indelning i kommuner beräknas tillskott av skatteunderlag på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång.

7 § Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, meddelar närmare bestämmelser om uppräkningsfaktorn enligt 2 § och om beräkningen av tillägg och avdrag enligt 4 §.

Regeringen skall förordna om den skattesats som skall tillämpas enligt 3 §. När regeringen fastställer skattesatsen skall hänsyn tas till överenskommelser mellan respektive landsting och kommuner inom landstingsområdet om en ändrad fördelning av uppgifterna inom området jämte åtföljande förändrad fördelning av den sammanlagda landstings- och kommunalskatten.

8 § Skattemyndigheten skall senast den 10 september året före bidragsåret lämna uppgift till kommunen om uppskattat statligt utjämningsbidrag.

9 § Statistiska centralbyrån fastställer den uppräknade medelskattekraften senast den 31 december året före bidragsåret.

Skattemyndigheten fastställer statligt utjämningsbidrag samt lämnar senast den 25 januari bidragsåret uppgift till kommunen om bidragets storlek.

10 § Det statliga utjämningsbidraget skall under bidragsåret betalas ut i samband med och på samma sätt som gäller för utbetalningen av kommunalskattemedel.

11 § En kommun får överklaga Statistiska centralbyråns eller skattemyndighetens beslut enligt denna lag hos regeringen.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992 och tillämpas första gången i fråga om bidragsåret 1993.

2. Genom lagen upphävs lagen (1988:491) om skatteutjämningsbidrag. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande i fråga om skatteutjämningsbidrag för år 1992 och tidigare år.

3. Om det i lag eller annan författning hänvisas till föreskrifter som har ersatts genom föreskrifter i denna lag, tillämpas i stället de nya föreskrifterna.

2 Förslag till Lag om skatteutjämningsbidrag till landsting

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Ett landsting kan få skatteutjämningsbidrag enligt denna lag.

2 § Med landsting enligt denna lag avses också kommuner som inte ingår i landsting.

3 § I lagen förstås med

bidragsår det år under vilket bidraget utbetalas,

eget skatteunderlag antalet skattekronor enligt skattemyndighetens beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt året före bidragsåret för ett landsting,

egen skattekraft eget skatteunderlag per folkbokförd invånare i landstinget vid ingången av året före bidragsåret,

medelskattekraft antalet skattekronor enligt skattemyndighetens beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen om taxering till kommunal inkomstskatt året före bidragsåret för riket per folkbokförd invånare vid ingången av året före bidragsåret,

garanterad skattekraft grundgarantin enligt 4 § med tillägg eller avdrag enligt 5 §,

garanterat skatteunderlag det antal skattekronor som motsvarar den garanterade skattekraften,

tillskott av skatteunderlag det antal skattekronor varmed det egna skatteunderlaget understiger det garanterade skatteunderlaget.

4 § För landstingen gäller som grundgaranti följande skattekraft i procent av medelskattekraften.

Landsting (motsvarande)	Grund-garanti
Norrbottens läns landsting	141
Västernorrlands läns landsting	129
Jämtlands läns landsting	125
Gotlands kommun	117
Västernorrlands läns landsting	115
Värmlands, Kopparbergs och Gävleborgs läns landsting	107
Blekinge läns landsting	105
Kalmar, Örebro och Västmanlands läns landsting	103
Övriga landsting	100

5 § Med utgångspunkt i grundgarantin enligt 4 § beräknas årligen varje landstings garanterade skattekraft. Denna utgörs av grundgarantin med tillägg eller avdrag för åldersstrukturens inverkan på landstingets kostnader för sjukvård.

För landsting vars folkmängd under den senaste femårsperioden har minskat skall tillägg göras för den befolkningsminskning som överstiger två procent av folkmängden vid femårsperiodens början.

6 § Ett landsting skall få skatteutjämningsbidrag om det egna skatteunderlaget understiger det garanterade skatteunderlaget. Bidraget motsvarar tillskottet av skatteunderlag multiplicerat med den för landstinget fastställda skattesatsen för bidragsåret i den mån denna inte överstiger det antal kronor per skattekrona, varom särskilt förordnas enligt andra stycket.

Regeringen skall förordna om de högsta skattesatser som skall tillämpas enligt första stycket. När regeringen fastställer skattesatserna skall hänsyn tas till överenskommelser mellan respektive landsting och kommuner inom landstingsområdet om en ändrad fördelning av uppgifterna inom området jämte åtföljande förändrad fördelning av den sammanlagda landstings- och kommunalskatten.

7 § Ändras rikets indelning i landsting beräknas tillskott av skatteunderlag på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång.

8 § Skattemyndigheten skall senast den 10 september året före bidragsåret lämna uppgift till landstinget om uppskattat tillskott av skatteunderlag.

9 § Statistiska centralbyrån fastställer medelskattekraften senast den 31 december året före bidragsåret.

Skattemyndigheten fastställer tillskott av skatteunderlag samt lämnar senast den 25 januari bidragsåret uppgift till landstinget om tillskottets storlek.

10 § Skatteutjämningsbidraget till landsting skall under bidragsåret betalas ut i samband med och på samma sätt som gäller för utbetalningen av kommunalskattemedel.

11 § Ett landsting får överklaga Statistiska centralbyråns eller skattemyndighetens beslut enligt denna lag hos regeringen.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992 och tillämpas första gången i fråga om bidragsåret 1993.

2. Om det i lag eller annan författning hänvisas till föreskrifter som har ersatts genom föreskrifter i denna lag, tillämpas i stället de nya föreskrifterna.

3 Förslag till Lag om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt för år 1993

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Vid fastställande av skattesatsen för skatt till landsting, kommun, församling eller kyrklig samfällighet får skattesatsen för år 1993 inte bestämmas högre än den skattesats som för år 1990 har gällt för respektive landsting, kommun, församling eller kyrklig samfällighet, i förekommande fall justerad enligt 2 eller 3 § lagen (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt.

Beslutar landsting, kommun, församling eller samfällighet om en högre skattesats än som angetts i första stycket skall den skattesats som gällde för år 1990, i förekommande fall justerad enligt första stycket, användas vid tillämpningen av uppbördslagen (1953:272), lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. och lagen (1988:491) om skatteutjämningsbidrag.

Den i första stycket angivna högsta skattesatsen gäller även om landsting, kommun, församling eller kyrklig samfällighet bildas. Skattesatsen får i sådant fall inte bestämmas högre än vad som gällde vid den tidigare indelningen.

2 § Har uppgifter omfördelats mellan landsting och kommunerna inom landstinget, skall den kommun vars utdebiteringsbehov minskat på grund av omfördelningen sänka sin skattesats så att uttaget av skatt minskar med ett belopp som motsvarar det minskade behovet. Företas inte en sådan sänkning skall vid tillämpningen av de i 1 § andra stycket angivna lagarna användas en skattesats som motsvarar den som skulle ha gällt om bestämmelsen i första meningen följts.

Landsting eller kommun får då omfördelning som avses i föregående stycke har skett fastställa en högre skattesats än den som angetts i 1 § i den mån höjningen av utdebiteringen avser att täcka ökade kostnader som uppkommit vid omfördelningen. Den sammanlagda utdebiteringen av skatt till landstinget och kommunen får i sådant fall dock inte bli högre än den sammanlagda utdebiteringen av skatt till landstinget och kommunen som gällt för år 1990.

3 § Har uppgifter omfördelats mellan kyrklig samfällighet och församling eller mellan kyrkliga samfälligheter antingen genom omorganisation eller då kyrklig samfällighet bildats, ändrats eller upplösts skall den församling eller samfällighet vars utdebiteringsbehov minskat på grund av omfördelningen sänka sin skattesats så att uttaget av skatt minskar med ett belopp som motsvarar det minskade behovet. Företas inte en sådan sänkning skall vid tillämpningen av de i 1 § andra stycket angivna lagarna användas en skattesats som motsvarar den som skulle ha gällt om bestämmelsen i första meningen följts.

Samfällighet eller församling får då omfördelning som avses i första stycket har skett fastställa en högre skattesats än den som anges i 1 § i den mån höjningen av utdebiteringen avser att täcka ökade kostnader på grund av omfördelningen. Den sammanlagda utdebiteringen av skatt för berörda samfälligheter och församlingar får därvid inte överstiga det med utgångspunkt i det egna skatteunderlaget vägda genomsnittet av de skattesatser som gällde för samfälligheterna och församlingarna för år 1990. Med eget skatteunderlag avses antalet skattekronor för beräkning av förskott på kommunalskatt för år 1990 enligt taxeringsnämndens beslut år 1989.

4 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om storleken av den sänkning av utdebiteringen som skall företas respektive den största höjningen av utdebiteringen som får företas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

4 Förslag till Lag om ändring i lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift

Härigenom föreskrivs att 1, 3, 6, 7 - 9 §§ lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Landsting*skommun och kommun* skall erlägga avgift (skatteutjämningsavgift) enligt denna lag.	Landsting skall erlägga avgift (skatteutjämningsavgift) enligt denna lag.
3 §[1]	
Avgiften utgör för landsting*skommun 92* öre per skattekrona.	Avgiften utgör för landsting *40* öre per skattekrona.
6 §	
Ändras rikets indelning i landsting*skommuner* eller kommuner, beräknas skatteutjämningsavgift på grundval av den indelning som gäller vid ingången av året.	Ändras rikets indelning i landsting eller kommuner, beräknas skatteutjämningsavgift på grundval av den indelning som gäller vid ingången av året.
7 §[2]	
Skattemyndigheten fastställer skatteutjämningsavgift och tillställer senast den 25 januari landsting*skommun och kommun* uppgift om avgiftens belopp för året.	Skattemyndigheten fastställer skatteutjämningsavgift och tillställer senast den 25 januari landsting uppgift om avgiftens belopp för året.
Till ledning för landstingskommuns och kommuns budgetarbete skall skattemyndigheten senast den 10 september lämna landsting*skommun och kommun* uppgift om uppskattad skatteutjämningsavgift för nästa år.	Skattemyndigheten skall senast den 10 september lämna landsting uppgift om uppskattad skatteutjämningsavgift för nästa år.

[1] Senaste lydelse 1991:1035.

[2] Senaste lydelse 1990:397.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 §	
Skatteutjämningsavgiften skall betalas med en tolftedel varje månad under året genom avräkning med lika belopp vid varje utbetalning av landstingsskatt *och kommunalskatt* enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. Är avgiften inte uträknad vid avräkningstillfällena i månaderna januari och februari, får avräkning ske med ett uppskattat belopp. Om något av de belopp som avräknas i månaderna januari och februari inte motsvarar en tolftedel av landsting*skommunens eller kommunens* avgift, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om det belopp som avräknas i mars månad.	Skatteutjämningsavgiften skall betalas med en tolftedel varje månad under året genom avräkning med lika belopp vid varje utbetalning av landstingsskatt enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. Är avgiften inte uträknad vid avräkningstillfällena i månaderna januari och februari, får avräkning ske med ett uppskattat belopp. Om något av de belopp som avräknas i månaderna januari och februari inte motsvarar en tolftedel av *landstingets* avgift, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om det belopp som avräknas i mars månad.
9 §[3]	
Skattemyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen *genom besvär.*	Skattemyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992 och tillämpas första gången i fråga om utjämningsavgift för landsting för år 1993.

[3] Senaste lydelse 1990:397.

5 Förslag till
Lag om upphävande av lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift

Härigenom föreskrivs att lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1992. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande i fråga om särskild skatteutjämningsavgift för år 1992 och tidigare år.

6 Förslag till Lag om upphävande av lagen (1990:609) om avräkningsskatt

Härigenom föreskrivs att lagen (1990:609) om avräkningsskatt skall upphöra att gälla vid utgången av år 1992. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande i fråga om avräkningsskatt för år 1992 och tidigare år.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 15 april 1992

Föredragande: statsrådet Unckel

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. såvitt avser kommunal ekonomi.

1 Bakgrund

Kommunalekonomiska kommittén har föreslagit att följande anslag eller delar av anslag skall ingå i det nya statsbidragssystemet:

- Bidrag till driften av det kommunala offentliga skolväsendet (sektorsbidraget)
- Bidrag till driften av särskolor m.m.
- Bidrag till driften av särvux
- Bidrag till undervisning av invandrare i svenska språket.

1.1 Bidrag till driften av det kommunala offentliga skolväsendet

Sektorsbidraget utgör ett generellt finansiellt stöd till driften av det kommunala offentliga skolväsendet, dvs. grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Det infördes den 1 juli 1991.

Fr.o.m. budgetåret 1992/93 har i sektorsbidraget även inräknats inackorderingstillägg, som för närvarande betalas som en del av den statliga studiehjälpen i enlighet med bestämmelserna i studiestödslagen (1973:349).

Vidare har i sektorsbidraget för budgetåret 1992/93 beräknats medel för fristående skolor på grundskolenivå. I propositionen om valfrihet och fristående skolor (prop. 1991/92:95) har föreslagits att godkända fristående skolor för elever som har vanlig skolplikt skall tilldelas medel för verksamheten av den kommun där respektive skola är belägen med belopp som motsvarar kommunens genomsnittskostnad per elev i den egna grundskolan. Kommunen skall dock kunna dra av högst 15 % av denna kostnad.

Regeringen bör återkomma i höst med en proposition som rör fristående skolor på gymnasial nivå och olika typer av mellanformer av fristående skolor.

Under anslaget beräknas även medel för särskilt verksamhetsstöd till vissa gymnasiala utbildningar och vissa vuxenutbildningar, bidrag för gymnasiala utbildningar planerade att överföras till annan utbildningsform, kostnader för vissa gymnasieutbildningar m.m. av internationell karaktär samt för lönekostnadspålägg.

1.2 Bidrag till driften av särskolor

Nuvarande statsbidragssystem infördes budgetåret 1986/87. Statsbidraget baseras på antalet elever och beräknas som grundresurs, kompletteringsresurs samt tilläggsresurs för hemspråksundervisning och för svenska som andraspråk. För en elev som får särskild undervisning i stället för undervisning vid särskola beräknas särskilda lärarresurser. Bidrag utgår även för lokal skolutveckling och tilläggspensionsavgifter.

Under anslaget beräknas även medel för bidrag till Örebro landsting för yrkesundervisning för hörselskadade psykiskt utvecklingsstörda enligt särskilt avtal, för försöksverksamhet med databaserad undervisning, för konferenser m.m. samt för lönekostnadspålägg.

Regeringen har i en proposition om ändrat huvudmannaskap för särskolan och särvux m.m. (prop. 1991/92:94) bl.a. föreslagit att ansvaret för särskolan och särvux förs över från landsting till kommuner. Överföringen kan ske successivt, men skall vara avslutad senast den 1 januari 1996.

Redan nu kan ett landsting enligt 6 kap. 5 § och 12 kap. 3 § skollagen överlåta ansvaret för särskolan och särvux till en kommun.

1.3 Bidrag till driften av särvux

Nuvarande schabloniserade statsbidragssystem för särvux trädde ikraft den 1 juli 1991.

1.4 Bidrag till undervisning av invandrare i svenska språket

Fr.o.m. den 1 juli 1991 beräknas statsbidraget till kommunerna för undervisning av invandrare i svenska språket (sfi) i form av ett visst belopp per deltagare. Kommunen kan anordna utbildningen själv eller lägga ut den på andra anordnare.

2 Förslag

2.1 Bidrag till driften av det kommunala offentliga skolväsendet m.m.

Mitt förslag: Sektorsbidraget till kommunerna för det offentliga skolväsendet och bidraget till undervisning av invandrare i svenska språket lyfts in i det generella statsbidragssystemet för kommunerna.

Skälen för mitt förslag: Sektorsbidraget, som infördes den 1 juli 1991, utgör ett generellt finansiellt stöd som inte skall styra verksamheten. Den detaljerade statliga styrningen på skolans område har därmed upphört.

Enligt riksdagens beslut med anledning av propositionen Växa med kunskaper (prop. 1990/91:85, UbU16, rskr. 356) skall gymnasieskolans

reformering inledas fr.o.m. läsåret 1992/93 och vara fullt genomförd läsåret 1995/96.

Eftersom sektorsbidraget till skolväsendet redan är schabloniserat finner jag det naturligt att det ingår i det gemensamma bidraget till kommunerna.

Svenska kommunförbundet har i en skrivelse till regeringen den 13 december 1991 påtalat att sektorsbidraget för skolan, enligt förbundets mening, inte har uppnått den nivå som de statliga utfästelserna innebär. Skrivelsen har remitterats till skolverket som i ett yttrande den 19 februari 1992 har avstyrkt bifall till förbundets framställning. Kommunförbundet har därefter inkommit med ytterligare en skrivelse i ärendet. Några kommuner har också skrivit till regeringen i denna fråga.

Svenska kommunförbundets anspråk på staten är att sektorsbidraget fr.o.m. den 1 juli 1992 höjs med ytterligare 1,4 miljarder kr. Förbundets yrkande grundas på att staten enligt förbundets mening har beräknat kostnadskompensationen för lågt när det gäller prisutvecklingsgarantin i läraravtalet fr.o.m. oktober 1990 och för sänkningen av lärarnas undervisningsskyldighet samt att staten har överskattat kommunernas minskade kostnader till följd av lärarnas övergång från statligt till kommunalt reglerade avtal. Därutöver yrkar kommunförbundet att staten betalar ut 2,3 miljarder kr. retroaktivt till kommunerna för kostnader under budgetåren 1990/91 och 1991/92. Det nya samlade bidraget till kommunerna som införs den 1 januari 1993 beräknas i huvudsak utifrån två principer; dels en bedömning av det samhällsekonomiska utrymmet för hela den offentliga sektorn, dels — inom den ramen — en bedömning av de kommunala behoven i relation till hela den offentliga sektorns.

Jag gör för min del den bedömningen att det, när det gäller beräkningar av kostnadskonsekvenser i stora och komplexa strukturfrågor i samhället, knappast är möjligt att med fullkomlig säkerhet göra en exakt kostnadsbestämning, som ur alla synvinklar är helt invändningsfri. Jag konstaterar att staten och kommunförbundet i detta fall har gjort olika bedömningar av kostnadskonsekvenserna.

Bidrag till vissa utbildningar bör inte ingå i det nya kommunbidraget. Skälet är dessa utbildningars karaktär, t.ex. att de är mer eller mindre rikstäckande. Detta gäller Katrineholms tekniska skola, Sundsgården i Ekerö kommun (jfr. prop. 1991/92:95), tre lanthushållsskolor (jfr. prop. 1991/92:157) samt utbildningen i dans i Stockholm m.m.

Vidare bör särskilt verksamhetsstöd till vissa gymnasiala utbildningar och vuxenutbildningar, gymnasiala utbildningar planerade att överföras till annan utbildningsform, kostnader för vissa gymnasieutbildningar m.m. av internationell karaktär samt tills vidare lönekostnadspålägg även fortsättningsvis beräknas under ett särskilt anslag.

Kommunerna ansvarar för fortbildning av all personal inom skolan. Inom regeringskansliet pågår en översyn av fortbildningen för lärare. Jag avser återkomma i denna fråga när beredningens arbete slutförts.

Jag finner det även naturligt att låta det bidrag som utgår till svenskundervisning för sådana invandrare som inte omfattas av den kommunala flyktingmottagningen ingå i det generella bidraget till kommunerna.

2.2 Bidrag till driften av särskolor och särvux

Mitt förslag: Bidragen till landstingen för driften av särskolan och särvux lyfts in i det generella statsbidragssystemet för landstingen, med undantag för Dammsdalsskolan i Vingåker m.fl. och för särskolans anslag för lönekostnadspålägg m.m.

Skälen för mitt förslag: Som jag tidigare redovisat har regeringen i propositionen om ändrat huvudmannaskap för särskolan och särvux (prop. 1991/92:94) föreslagit att ansvaret för särskolan och särvux successivt förs över från landsting till kommuner. Överföringen skall vara avslutad senast den 1 januari 1996. Redan nu har flera kommuner tagit över ansvaret för särskolan och särvux. Inom flera landsting pågår förberedelser för att föra över huvudmannaskapet till kommunerna.

I och med att särskolan förs in under kommunernas ansvarsområde ökar möjligheterna till en samlad planering av undervisningen för alla kommunens barn och ungdomar. Detta kan gälla t.ex. läsårets förläggning, lokaler och utrustning.

I avvaktan på riksdagens ställningstagande till det framtida huvudmannaskapet och med hänsyn till nuvarande ansvarsförhållanden har kommittén föreslagit att statsbidraget till särskolan och särvux räknas in i bidragssystemet för landstingen. Riksdagen har ännu inte fattat sina beslut med anledning av propositionen om ändrat huvudmannaskap för särskolan och särvux.

Bidragen bör nu i sin helhet föras till landstingens bidragsram. Bidragen kommer i fortsättningen inte att vara identifierbara. Någon successiv överföring av bidragen från landstingens bidragsram till kommunernas är alltså inte möjlig.

De landsting och kommuner som redan gjort eller har för avsikt att göra huvudmannaskapsförändringar har möjlighet att komma överens om eventuella bidrag från landstingen till kommunerna utöver vad en skatteväxling ger.

För bidrag till fristående särskolor föreslås ingen förändring utan bidraget bör tills vidare utbetalas direkt till huvudmännen för skolorna.

I nyssnämnda proposition har föreslagits att huvudmannaskapet för Dammsdalsskolan i Vingåker, Salbohedskolan i Sala och den yrkesutbildning för hörselskadade psykiskt utvecklingsstörda elever som anordnas i Örebro regleras särskilt samt att ett särskilt verksamhetsstöd utgår till huvudmännen för dessa skolor.

De särskilda medel som beräknas under särskolans anslag för lönekostnadspålägg, datautbildning och konferenser m.m. bör även i fortsättningen beräknas under ett särskilt anslag på statsbudgeten.

Mitt förslag: I skollagen (1985:1100) förs in en bestämmelse av innebörd att, om en kommun grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skollagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, regeringen får meddela de föreskrifter eller, på kommunens bekostnad, vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa bristen. Statens kostnader för sådana åtgärder bör få kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalat ut till kommunen.

Skälen för mitt förslag: Regleringen i skollagen bygger i väsentliga delar på principen om målstyrning. Statsmakterna anger sålunda vad kommunerna som skolhuvudmän skall nå för resultat, men överlåter i huvudsak åt kommunerna att välja vägar att nå de föreskrivna målen. Genom uppföljning och utvärdering skall brister uppmärksammas. Jag utgår från att brister och försummelser kommer att avhjälpas som en följd av detta arbete. Med det yttersta ansvar för skolväsendet som statsmakterna har torde det dock finnas ett behov av mer konkreta korrektionsåtgärder om huvudmannen trots allt inte vidtar någon rättelse. Inte minst kan sådana möjligheter fylla en funktion som ett yttersta skydd för de svagaste grupperna. Att enbart hålla inne statsbidrag är i detta sammanhang inte någon konstruktiv metod. Det väsentliga är att få försummelsen avhjälpt. För den sakens skull bör regeringen tilläggas rätt att, i fall då en kommun grovt eller under längre tid har åsidosatt sina skyldigheter enligt skollagen eller med stöd av den meddelade föreskrifter, vidta åtgärder för att avhjälpa bristen. Vidare bör gälla att åtgärderna kan genomföras på kommunens bekostnad.

Vilka åtgärder som kan bli aktuella kan inte nu anges med exakthet. De måste kunna avpassas efter den konkreta situationen. Jag kan som en möjlighet förutse detaljerade föreskrifter för kommunen om dess skolverksamhet. I något fall kan också tänkas att regeringen genomför en praktisk åtgärd, t.ex. fortbildning av lärare, på kommunens bekostnad. Ett ytterligare skäl att inte detaljreglera korrektionsåtgärderna är att jag förutser att sådana åtgärder inte skall behöva tillgripas annat än i rena undantagsfall.

Som nyss nämnts skall korrektionsåtgärder kunna vidtas på kommunernas bekostnad. Det vore orimligt om en kommun genom grovt åsidosättande av sina lagliga skyldigheter i slutändan skulle kunna vältra över kostnaden på staten. Om kostnaden för en åtgärd har förskotterats av staten bör staten vidare för enkelhets skull ha rätt att kvitta sin fordran på kommunen mot sådana medel som staten annars skulle betala ut till kommunen.

De förslag jag här har lagt fram fordrar lagstiftning. Enligt min mening bör reglerna om regeringens rätt att ingripa, om kostnadsansvaret och om kvittningsrätten tas in i 15 kap. skollagen (1985:1100).

Jag vill här bara tillägga att då jag talat om rätt för regeringen att vidta åtgärder har jag utgått från att regeringen skall kunna uppdra åt en myndighet under regeringen att rent praktiskt genomföra sådana åtgärder. Detta bör rimligen ligga i en föreskrift om att regeringen får *vidta åtgärder* för att avhjälpa bristen.

3 Uppföljning och utvärdering inom skolväsendet

Det nya sektorsbidraget för skolan, som infördes den 1 juli 1991, innebär att den regelstyrning som tidigare hade präglat skolsektorn upphörde. I det nya mål- och resultatorienterade styrsystemet, som då infördes, blev uppföljning och utvärdering strategiska uppgifter. En övergång till ett generellt statsbidrag till kommunerna av det slag som föreslås i föreliggande proposition förändrar inte karaktären av dessa uppgifter. Det finns således inte någon anledning att, med hänsyn till ett generellt statsbidragssystem till kommunerna, göra några principiella förändringar av statens uppföljning och utvärdering av skolan.

Övergången från ett sektorsbidrag till ett generellt kommunbidrag kräver inte heller någon förändring av de nationella styrinstrumenten. I likhet med vad som gäller för närvarande kommer således även i fortsättningen de viktigaste nationella styrinstrumenten att bestå av bestämmelser i skollagen samt de nationella läroplanerna.

Samtidigt som avreglering och decentralisering naturligtvis i viss mån försvårar långsiktiga bedömningar på den nationella nivån är det uppenbart att behovet av sådana ökar kraftigt. Detta gäller inte minst för verksamheten inom skolsektorn, där besluten av regering och riksdag till sin karaktär vanligen är långsiktiga. Underlaget för regeringens ställningstagande måste hålla hög kvalitet för att det skall vara möjligt att bedöma om målen uppfylls. I detta sammanhang har statens skolverk en nyckelroll, inte bara genom det uppföljningssystem som jag i det följande kommer att lämna en redogörelse för, utan även på grund av sin allmänna uppgift att följa utvecklingen i den svenska skolan.

I enlighet med vad jag har framhållit i avsnittet om sanktioner i skollagen har staten också ett viktigt ansvar att värna om och följa de svagaste elevernas rätt till en god och likvärdig utbildning. Som stöd i det arbetet har staten de utvärderande och stödjande myndigheterna på skolans område, skollagens bestämmelser och ytterst sanktionsrätten.

3.1 Uppföljning

Jag delar kommitténs uppfattning att den sektorsvisa uppföljningen bör utformas efter varje sektors särart.

När det gäller skolverksamheten får tillämpningen av dessa principer en särskild prägel. Verksamheten i den svenska skolan styrs av de nationella mål som har beslutats av regering och riksdag. Bland dessa mål utgör kravet på nationell likvärdighet ett av de främsta. Detta gäller inte enbart resultatet av undervisningen, utan även formerna för undervisningen skall i någon mening vara likvärdiga. Frågor om klasstorlek och utbildningens tillgänglighet utgör exempel på uppgifter som kan behöva vägas in när graden av måluppfyllelse diskuteras.

Det är också angeläget att det statliga uppföljningssystemet även innefattar olika mått på kostnadseffektiviteten inom skolan. Detta är betydelsefullt för att jämförelser skall kunna göras både inom landet och internationellt. I sammanhanget bör även beaktas det förhållandet att större delen av den svenska skolan är obligatorisk och inte i samma utsträckning som andra kommunala verksamheter beroende av kommunala beslut. Den kommunala självstyrelsen på skolans område är således mindre än vad som gäller för övrig kommunal verksamhet. Jag anser att det mot denna bakgrund är självklart att den statliga uppföljningen av skolverksamheten även beaktar vissa förhållanden beträffande undervisningens organisation.

Regeringen har i beslut den 12 september 1991 uppdragit åt statens skolverk att med promemorian (Ds 1991:43) Ett resultatorienterat uppföljningssystem för skolan som grund utforma ett uppföljningssystem. Uppdraget skall fullgöras efter samråd med Svenska kommunförbundet. I det nya uppföljningssystemet ges skolverket ett beställaransvar, statistiska centralbyrån ett producentansvar och kommunerna ett ansvar för att ta fram de begärda uppgifterna. Huvudtanken med det nya uppföljningssystemet är att det skall utgöra ett verksamt medel i styrsystemet. Genom uppföljningssystemet skall såväl kommunerna som staten ges ett så gott beslutsunderlag som möjligt. Uppföljningssystemet bör därför så långt möjligt utformas med den utgångspunkten att statsmakterna kan använda samma måttstock som kommunerna internt mäter verksamheten med. En annan självklar utgångspunkt bör vara att skolverket skall begränsa antalet uppgifter som begärs in.

3.2 Ingen uppföljning av sektorsbidraget

Min bedömning: Beslutet att tillkalla en särskild kommitté för uppföljning av sektorsbidraget upphävs.

Skälen för min bedömning: Riksdagen beslutade (1990/91:UbU4, rskr. 76) att ge regeringen tillkänna att en parlamentarisk kommitté skulle anförtros uppgiften att följa konsekvenserna av det nya sektorsbidraget för skola och vuxenutbildning m.m. som infördes den 1 juli 1991. På förslag av min företrädare, statsrådet Persson, utfärdade regeringen den 12 september 1991 direktiv för en sådan kommittés arbete. Avsikten var att kommittén skulle vara verksam i minst tre år. Några ledamöter har emellertid inte tillkallats och mot bakgrund av de förändringar som regeringen föreslår i föreliggande proposition anser jag att det knappast är meningsfullt att så sker. Insatserna bör i stället koncentreras på att följa upp effekterna av det nya statsbidragssystemet. Jag föreslår således att det bemyndigandet som finns för mig att tillkalla en särskild parlamentarisk kommitté för uppföljning av sektorsbidraget upphävs och att riksdagen meddelas detta förhållande.

4 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag anfört har inom utbildningsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100).

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga II:x.x.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

dels att

1. antaga förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100),

dels att

2. godkänna vad jag har föreslagit om att sektorsbidraget till det kommunala offentliga skolväsendet samt statsbidragen till särskolan, särvux och undervisning av invandrare i svenska språket slopas per den 1 januari 1993 i enlighet med vad som tidigare redovisats,

dels att

3. med ändring av riksdagens beslut (1991/92:UbU10, rskr. 190) till *Bidrag till driften av det kommunala offentliga skolväsendet* för budgetåret 1992/93 under åttonde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag på 21 451 906 000 kr.,

4. med ändring av riksdagens beslut (1991/92:UbU11, rskr. 193) till *Bidrag till driften av särskolor m.m.* för budgetåret 1992/93 under åttonde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag på 774 978 000 kr.,

5. med ändring av riksdagens beslut (1991/92:UbU11, rskr. 193) till *Bidrag till driften av särvux* för budgetåret 1992/93 under åttonde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag på 34 703 000 kr. samt

6. med ändring av riksdagens beslut (1991/92:UbU11, rskr. 193) till *Bidrag till undervisning av invandrare i svenska språket* under åttonde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag på 138 652 000 kr.,

dels

7. bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört om förekomsten av en särskild parlamentarisk kommitté för uppföljning av sektorsbidraget.

Propositionens lagförslag

Förslag till
Lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs att det i skollagen (1985:1100)[1] skall införas en ny paragraf, 15 kap. 15 §, av följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	15 kap.
	15 §
	Har en kommun grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, får regeringen meddela de föreskrifter för kommunen eller, på kommunens bekostnad, vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa bristen.
	Har staten haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av första stycket, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten eljest skulle ha betalt ut till kommunen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.

[1] *Lagen omtryckt 1991:1111.*

Kulturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992.

Föredragande: statsrådet Friggebo

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. såvitt avser kommunal ekonomi

1 Bakgrund

Kommunalekonomiska kommittén föreslår att följande bidrag på kulturområdet skall ingå i det generella systemet, nämligen bidragen till regional musikverksamhet, regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner, regionala museer, regional biblioteksverksamhet och folkbibliotek.

2 Överväganden

Min bedömning: Statsbidragen till den regionala kulturverksamheten bör inte inordnas i det generella statsbidragssystemet.

Skälen för min bedömning: En viktig del i den statliga kulturpolitiken har sedan början av 1970-talet varit att medverka till att det på regional nivå byggs upp ett nät av professionellt drivna teater-, musik-, biblioteks- och museiinstitutioner. I första hand landsting, men också kommuner och en del hembygdsförbund, är huvudmän för dessa institutioner. De regionala kulturinstitutionerna är oftast organiserade som stiftelser men några drivs även som aktiebolag eller inom ramen för den kommunala förvaltningen.

Den statliga kulturpolitiken syftar till att stimulera och stödja huvudmännens egna satsningar på sina kulturinstitutioner. Statens stöd till dessa institutioner utgår huvudsakligen i form av s.k. grundbelopp. Ett grundbelopp motsvarar i princip en genomsnittslön vid institutionen. Statsbidrag utgår normalt med 55 % av grundbeloppet.

Statligt stöd utgår för närvarande till länsmuseer eller motsvarande museer och länsbibliotek i samtliga län samt till 23 lokala och regionala teatrar. Vidare erhåller 12 symfoni/kammarorkestrar statsbidrag. Den år 1988 nyorganiserade regionala musikverksamheten finns i samtliga län och får bidrag enligt ett system som bygger på förhandlingar mellan staten och Landstingsförbundet.

Kommunalekonomiska kommittén har föreslagit att statsbidragen till den regionala kulturverksamheten skall ingå i det generella systemet. I

avvaktan på den översyn och utvärdering av formerna för det statliga stödet till kulturen som kommer genomföras bör det nuvarande systemet inte förändras.

Med hänvisning till detta skäl föreslår jag att statsbidragen till den regionala kulturverksamheten behålls i deras nuvarande form.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om statsbidrag till den regionala kulturverksamheten

Sammanfattning av utredningens betänkande (SOU 1991:98)

Inledning

Kommunalekonomiska kommittén har haft mycket omfattande direktiv för utredningsarbetet i förhållande till den tid som stått till buds. Kommittén har därför koncentrerat arbetet på tre frågor. Dels att se över hur finansieringen av den kommunala verksamheten kan utvecklas under 1990-talet med hänsyn till kravet på samhällsekonomisk balans, dels att utarbeta nya system för de statliga bidragen till landsting och kommuner och dels att se över de ekonomiska relationerna mellan statlig och kommunal sektor. Kommittén har därvid varit tvungen att lämna en del frågor för ytterligare utredning och analys, t.ex. den administrativa hanteringen och vissa beräkningar av övergångseffekterna. De grundläggande motiven och förutsättningarna för kommitténs förslag är dock väl analyserade och övervägda.

Kommittén har under utredningsarbetet utgått från två grundläggande förhållanden.

För det första är kravet på samhällsekonomisk balans överordnat andra krav och måste således styra bedömningen av det framtida ekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn. Utan en sund samhällsekonomi kommer kommuners och landstings möjligheter att bedriva sin verksamhet på ett tillfredsställande sätt att gradvis undermineras, till förfång för välfärden och den samhälleliga utvecklingen på sikt.

Som framgår av betänkandet kommer kommuner och landsting härvid att ställas inför stora krav på förändring och anpassning av verksamheten till de ekonomiska förutsättningarna. Under 1980-talet har kommunsektorn delvis löst finansieringsproblemen genom att höja utdebiteringen och genom att ta lån och realisera kapital. Under 1990-talet måste finansieringen i första hand ske genom effektivisering och anpassning av verksamheten.

För det andra vill kommittén framhålla att staten måste anpassa sitt agerande till denna situation. Kommuner och landsting måste få bästa möjliga förutsättningar för att effektivisera och förändra verksamheten. Framförallt måste staten föra en konsekvent politik gentemot den kommunala sektorn, där kraven på verksamheten står i proportion till de krav som ställs på ekonomin. De viktigaste punkterna är här följande.

Staten måste minska sin reglering av den kommunala verksamheten och låta kommuner och landsting inom ramen för lagstiftningen fritt utforma och prioritera sin verksamhet. Ansvarsfördelningen mellan den statliga och lokala politiska nivån måste vara tydlig. De krav som staten vill ställa på kommunsektorn bör i princip regleras genom lagstiftning.

Staten måste ge långsiktiga och stabila besked till den kommunala sektorn om de ekonomiska förutsättningar som kommer att gälla. I detta ligger även att de ekonomiska relationerna mellan statlig och kommunal sektor måste bli tydligare och enklare att överblicka.

Staten måste ta sitt ansvar för prioriteringen mellan verksamheter inom den offentliga sektorn genom att inte ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att dessa kan finansieras.

Kommittén har vid utformningen av sina överväganden och förslag vägletts av ovanstående synsätt.

Utgångspunkt för kommitténs förslag till statsbidragssystem har varit att minimera de penningströmmar som går mellan statlig och kommunal sektor på så sätt att en nettoström av pengar *från stat till kommun* införs, i första hand genom att skatteutjämningsavgifter och avräkningsskatt slopas. En annan utgångspunkt har varit att åstadkomma ett statsbidragssystem, som så långt möjligt utjämnar de ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna och som ger största möjliga handlingsutrymme för kommuner och landsting att själva utforma sin verksamhet.

I kort sammanfattning innebär kommitténs förslag

- att regering och riksdag skall fatta långsiktiga och stabila beslut om vilken utveckling av den kommunala ekonomin som är förenlig med samhällsekonomisk balans
- att en lag införs, som innebär att kommuner och landsting inte skall åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter
- att 24 specialdestinerade statsbidrag, som idag går till verksamheter för vilka kommunerna och/eller landstingen är ansvariga, slopas
- att nuvarande skatteutjämningsbidrag till kommunerna slopas
- att ett statligt utjämningsbidrag till kommuner införs, som syftar till att så långt möjligt ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar
- att de allmänna och särskilda skatteutjämningsavgifterna slopas
- att avräkningsskatten, som reglerar effekterna av skattereformen, slopas
- att ansvaret för de kommunala bostadstilläggen (KBT) samt bostadsbidragen förs över till staten
- att den mellankommunala kostnadsutjämningen med anledning av äldrereformen upphör
- att det inomregionala skatteutjämningssystemet i Stockholms län upphör
- att nuvarande bidragssystem för landstingen i sin grundstruktur är oförändrat med undantag av ovan nämnda förändringar
- att ett nytt system för utbetalning av kommunalskatten införs, som innebär att kommunalskatten utbetalas utan eftersläpning.

Kap.2 Förhållandet medborgare-stat-kommun

Det finns två olika synsätt vad gäller kommuners och landstings funktion och verksamhet. Enligt det ena utgår all offentlig makt från staten och i den utsträckning kommuner och landsting fattar beslut är det enligt en av staten delegerad beslutanderätt. Det andra synsättet innebär att kommunerna betraktas som grunden för folkstyret. Sverige har valt en kompromiss av dessa båda synsätt. Avvägningen mellan statligt och kommunalt

måste ske fortlöpande och under ständig anpassning till nya förhållanden och bedömningar.

Sedan lång tid har det funnits en strävan att minska den statliga detaljstyrningen. Samtidigt har regering och riksdag funnit det påkallat att vidta åtgärder för att dämpa den kommunala konsumtionsutvecklingen.

En fortsatt avreglering av den kommunala verksamheten är nödvändig för att kommuner och landsting skall kunna förnya och effektivisera den kommunala verksamheten.

Den kommunala sektorn har dock en sådan omfattning och betydelse för utvecklingen av samhällsekonomin att staten vid behov måste kunna vidta åtgärder som påverkar kommunernas och landstingens finansiering av sin verksamhet, framförallt genom att fastställa finansiella ramar. Staten måste också följa upp hur den kommunala verksamheten utvecklas i förhållande till av riksdag och regering uppsatta mål.

Statens ansvar för samhällsekonomin och verksamheten i stort inom kommunsektorn måste kombineras med största respekt för den kommunala självstyrelsen. Av det följer att regering och riksdag bör använda sig av sådana stabiliseringspolitiska åtgärder som begränsar den kommunala självstyrelsen så lite som möjligt.

Kap.3 Kommunernas och landstingens verksamhet och ekonomi under 1980-talet

Kommunernas och landstingens finanser kännetecknas av att både intäkter och utgifter ökat realt under 1980-talet. Skatteunderlaget har vuxit betydligt, vilket i kombination med en ökning av utdebiteringen inneburit att kommunsektorns skatteintäkter ökat. De ökade skatteintäkterna har möjliggjort en ökning av konsumtionen trots att statsbidragen varit realt oförändrade under 1980-talet. Eftersom konsumtionen stadigt ökat har statsbidragen dock minskat som andel av finansieringen. En allt mindre del av utgifterna används till nettoinvesteringar, vilket främst beror på att nettoförsäljningen av mark och fastigheter har ökat i omfattning. Denna försäljning har bidragit till att det finansiella sparandet förbättrats under de senaste åren.

Landstingens och kommunernas finanser har utvecklats på likartat sätt. Några skillnader finns dock. Intäkter och utgifter har ökat snabbare i landstingen än i kommunerna. Skatteintäkterna har ökat mer i landstingen därför att utdebiteringen höjts kraftigare. Landstingen har heller inte nettoförsålt mark och fastigheter i samma utsträckning. I gengäld har landstingens finansiella sparande utvecklats sämre under de senaste åren.

Kap.4 De samhällsekonomiska förutsättningarna för verksamheten i kommuner och landsting på 1990-talet

En av kommitténs uppgifter är att utreda hur kommuners och landstings verksamhet och ekonomi kan anpassas till de samhällsekonomiska förutsättningarna.

Kommittén har när de gäller de *reala* restriktionerna gjort bedömningen att de konkurrensutsatta delarna av den svenska ekonomin måste

förstärkas, för att det skall vara möjligt att förena balans i utrikesbetalningarna med en ekonomisk tillväxt som är lika hög som i övriga industriländer. För att den konkurrensutsatta sektorn skall kunna växa måste tillväxten i övriga delar av ekonomin begränsas. Den kommunala sektorn spelar i detta sammanhang en central roll, bl.a. därför att den sysselsätter en stor del av arbetskraften.

När det gäller de *finansiella* restriktionerna anser kommittén att det dels krävs åtgärder för att förstärka hushållens sparande, dels krävs en betydande återhållsamhet med offentliga utgifter. Det senare är nödvändigt för att förstärka det offentliga sparandet i en situation där skattetrycket bör sänkas. Tillväxten av de skattefinansierade delarna av den kommunala verksamheten måste bromsas. Ökad avgiftsfinansiering kan vara en möjlighet för kommunsektorn att bedriva en mer omfattande verksamhet än vad sparkrav och minskande skattekvot kommer att medge.

Baskalkyler, som gjorts av Svenska kommunförbundet respektive Landstingsförbundet, visar på ett ökande behov av den service som kommunsektorn idag erbjuder. Produktivitetsförbättringar och effektiviseringar av den kommunala verksamheten måste därför ske. Det kan även bli nödvändigt för kommuner och landsting att välja bort viss service eller att införa respektive höja avgifter för vissa verksamheter.

Kap.5 Kommunal utveckling i samhällsekonomisk balans

Kommittén konstaterar att det samhällsekonomiska utrymmet för den offentliga sektorn begränsas både av reala och finansiella faktorer. Den offentliga sektorn, inklusive den kommunala, måste begränsas så att den konkurrensutsatta sektorn får tillgång till arbetskraft och andra resurser.

Staten bör ange riktlinjer för den samlade kommunala utdebiteringen. Storleken på statens transfereringar till kommuner och landsting bör bestämmas med hänsyn till dels det samhällsekonomiska utrymmet, dels vilken prioritering den kommunala verksamheten bör ges i förhållande till andra delar av den offentliga sektorn.

Enligt kommittén är det emellertid inte tillräckligt att staten fastlägger mål för den kommunala ekonomin. Statens måste också bidra till att kommuner och landsting får reella möjligheter att anpassa sin verksamhet till de ekonomiska ramarna. Kommittén anser att tre faktorer därvid är av grundläggande betydelse.

För det första måste kommuner och landsting få långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar. Kommittén föreslår därför att regering och riksdag i början av varje mandatperiod fattar beslut om vilken utveckling av den kommunala ekonomin, som är förenlig med en samhällsekonomi i balans. Besluten skall innehålla riktlinjer för den kommunala utdebiteringen och för de statliga transfereringarna till kommunsektorn.

För det andra skall staten inte ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att samtidigt anvisa finansieringsmöjligheter. Kommittén föreslår att denna princip uttrycks i en särskild lag.

För det tredje måste kommuner och landsting få större frihet att själva utforma sin verksamhet. Införandet av ett generellt statsbidragssystem är här betydelsefullt.

Kap.8 Specialdestinerade statsbidrag

Kommittén konstaterar, bl.a. mot bakgrund av erfarenheterna av nuvarande statsbidragssystem, att ett generellt bidragssystem förstärker den kommunala självstyrelsen samt förbättrar kommunernas och landstingens möjligheter att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt.

Kommittén anser att alla specialdestinerade statsbidrag, som går till sådan verksamhet för vilken kommuner eller landsting är ansvariga, bör slopas och i stället inordnas i ett generellt och behovsrelaterat system.

Kommittén föreslår med utgångspunkt i denna princip att 24 av nuvarande ca 65 specialdestinerade bidrag slopas, däribland bidrag inom socialtjänsten, skolväsendet och kulturområdet. Sammanlagt motsvarar detta tillsammans med nuvarande skatteutjämningsbidrag ca 75 % av de statliga bruttobidragen till den kommunala sektorn.

Kommittén föreslår också att ansvaret för de kommunala bostadstilläggen (KBT) och bostadsbidragen överförs till staten.

Kap.9 Målstyrning, uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten

Kommittén konstaterar att kommitténs förslag angående de specialdestinerade statsbidragen inte innebär någon förändring av rådande ansvarsfördelning mellan statlig och kommunal nivå eller att nuvarande mål för verksamheten förändras. Eventuella behov av förändringar i lagstiftningen med anledning av att vissa specialdestinerade statsbidrag försvinner bör bedömas av statsmakterna i andra sammanhang. Enligt kommitténs uppfattning är det därvid viktigt att ansvarsfördelningen mellan den statliga och den lokala politiska nivån är tydlig, både av demokratiska skäl och av effektivitetsskäl.

Ett generellt bidragssystem bör förenas med ett system för statens uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten. Uppföljningen och utvärderingen bör i princip inriktas på hela det kommunala verksamhetsområdet och således inte specifikt på de verksamheter som idag är statsbidragsberättigade. Den statliga uppföljningen bör avse resultaten av verksamheten och inte metoderna för att uppnå resultaten. För detta kan en precisering av de resultatkrav som ställs på verksamheten krävas.

Kommittén avvisar s.k. sektorsbidrag till olika delar av den kommunala verksamheten. Kommittén anser också att stimulandsbidrag bör undvikas.

Kap.10 Allmänna överväganden kring ett nytt statsbidragssystem för kommunerna

Kommittén konstaterar att omläggningen till ett statsbidragssystem, som bygger på generella kriterier och objektiva faktorer för att mäta behov

och struktur, kommer att innebära omfördelningar mellan kommunerna. Detta förklaras främst av att de specialdestinerade bidragen, som utgör ca 90 % av de totala bidragen, fördelas efter faktiskt bedriven verksamhet och inte efter behov. Fördelningen av nuvarande skatteutjämningsbidrag går inte heller att översätta i objektiva, mätbara faktorer.

Enligt kommitténs bedömning kommer en minskad spännvidd i de kommunala skattesatserna att möjliggöras på sikt genom att kommunerna får mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten.

Kommittén anser att statsbidragssystemet bör ta hänsyn till regionala förhållanden i den mån de innebär opåverkbara kostnader för att bedriva kommunal verksamhet. Regionala förhållanden som inte påverkar kommunens kostnader bör däremot inte påverka fördelningen av bidrag.

De ekonomiska effekterna av vissa andra reformer, med stor betydelse för kommunernas ekonomi, bör bedömas sammantaget med effekterna av det nya statsbidragssystemet. Det gäller skattereformen, äldrereformen samt det nya sektorsbidraget till skolväsendet. Kommittén har gjort en beräkning av skattereformens långsiktiga effekter för enskilda kommuner och landsting. Kommittén föreslår också att den mellankommunala kostnadsutjämningen med anledning av äldrereformen upphör i samband med att ett nytt statsbidragssystem införs.

Kommittén föreslår att nuvarande överföringar av medel från kommunal till statlig nivå skall upphöra och att den totala ramen för de statliga bidragen minskas i motsvarande mån. Detta kommer att underlätta kommunsektorns möjligheter att överblicka och planera sin verksamhet och ekonomi. Det kommer också att bli lättare för kommuninvånarna att urskilja det lokala politiska ansvaret för hur de kommunala skattemedlen används. Kommittén föreslår att alla skatteutjämningsavgifter slopas samt att avräkningsskatten upphör och att en nettoström av pengar från stat till kommun därmed åstadkoms.

Kommittén anser att utjämning mellan kommuner bör vara en statlig uppgift och föreslår därför att den inomregionala skatteutjämningen i Stockholms län avvecklas.

Kap.11 Allmänna överväganden kring statsbidragen till landstingen

I syfte att underlätta framtida huvudmannaskapsförändringar och skatteväxlingar har kommittén prövat möjligheterna att införa en statsbidragsmodell där landstingets grundgarantier, eller motsvarande, är den sammanlagda effekten av grundgarantierna för kommunerna i länet. Detta har emellertid inte varit möjligt utan kraftiga omfördelningseffekter.

Den största delen av bidragsgivningen till landstingen är idag redan behovsrelaterad genom den allmänna sjukvårdsersättningen. Den nuvarande fördelningen mellan landstingen av de statliga bidragen har heller inte ifrågasatts i någon större omfattning. Kommittén har mot bakgrund härav ansett att det inte finns tillräckliga skäl för att föreslå ett nytt statsbidragssystem, som ger så pass kraftiga omfördelningar.

Kommittén har därför valt att föreslå ett antal mer begränsade förändringar av statsbidragsgivningen till landstingen. Kommittén föreslår således att tretton specialdestinerade statsbidrag slopas och att skatteutjämningsavgifter samt avräkningsskatt tas bort.

Kap.12 Skattereformens effekter för kommuner och landsting

Kommittén har gjort beräkningar av skattereformens effekter för enskilda kommuner och landsting. Kommittén har däremot inte ansett sig ha tillräckligt underlag för att göra en bedömning av effekten på totalnivån och har därför i beräkningarna utgått från den av riksdagen fastställda nivån. Vissa tekniska justeringar av nivån har dock gjorts, som sammantaget innebär att nivån minskar med sex miljarder kr., från ca 24 till ca 18 miljarder kr., jämfört med den tidigare fastställda nivån.

Beräkningarna visar att avräkningsskatten i stort sett är ett neutralt regleringsinstrument för de flesta kommuner och landsting. För tio kommuner blir dock avräkningsskatten upp till 50 öre för hög och för 42 kommuner upp till 50 öre för låg samt för 13 kommuner mer än 50 för låg. För landstingen är avräkningsskatten som mest 12 öre för hög respektive 32 öre för låg.

Kap.13 Statligt utjämningsbidrag till kommuner

Kommittén föreslår, efter att ha övervägt och prövat flera alternativa modeller, ett nytt statsbidragssystem för kommunerna vid namn *statligt utjämningsbidrag till kommuner*.

Det statliga utjämningsbidraget till kommunerna består av tre delar.

- Utjämning av skatteinkomster upp till en för alla kommuner gemensam generell inkomstgaranti.
- Utjämning av skillnader i strukturella förhållanden genom tillägg respektive avdrag.
- Tillägg för befolkningsminskning.

Utjämningsbidraget bygger i stor utsträckning på utjämning av kommunernas skatteinkomster. Kommittén anser att detta bäst bidrar till att jämna ut de ekonomiska förutsättningarna mellan kommunerna. Kommitténs förslag innebär också vissa incitament i inkomstutjämningen i syfte att stimulera kommunerna att öka sitt eget skatteunderlag och att göra bidraget oberoende av kommunernas utdebitering.

Utjämningen av skillnader i behov sker genom ett för varje kommun fastställt indextal. Som grund för indextalen ligger resultatet av omfattande regressionsanalyser av samband mellan kommunernas kostnader för verksamheten och ett stort antal förklaringsfaktorer. Indextalet anger hur mycket över eller under genomsnittskostnaden per invånare för den kommunala verksamheten som respektive kommun bör ligga.

Indextalen beräknas utifrån faktorerna klimat, åldersstruktur, glesbygdsgrad och social struktur, dvs. andelen förtidspensionärer och andelen barn med ensamstående föräldrar.

Tillägg för befolkningsminskning utgår vid en minskning på mer än 2 % under den senaste femårsperioden.

Utfallet av det nya utjämmningsbidraget bedöms sammantaget med utfallet av att KBT och bostadsbidrag lyfts bort från kommunerna, av att den mellankommunala kostnadsutjämningen med anledning av äldrereformen upphör samt av att avräkningsskatten slopas. De långsiktiga effekterna av skattereformen för enskilda kommuner beaktas även.

Utfallet visar inga tydliga mönster i effekterna för olika kommuntyper. Nedanstående tabell visar förändringar i bidraget till enskilda kommuner dels mätt i procent av respektive kommuns totala bruttokostnader för verksamheten, dels mätt i kronor per skattekrona.

Tabell 13.2 Bidragsförändringar uttryckt i % av kommunens kostnader samt i kronor per skattekrona. Beräkningarna avser statsbidragen 1991, justerade för äldre- skol-och skattereformen samt kvittningar av KBT, bostadsbidrag och avräkningsskatt.

Förändring i % av totala kostnader			*Antal kommuner*
Bidragsminskn motsvarande mer än		10 %	3
- " -	6 -	10 %	15
- " -	2 -	6 %	62
- " -	0 -	2 %	51
Bidragsökning motsvarande	0 -	2 %	54
- " -	2 -	6 %	68
- " -	6 -	10 %	22
- " -	mer än	10 %	5
Förändringar i kronor per skattekrona			
Bidragsminskn motsvarande mer än		2 kr/skkr	8
- " -	1 -	2 "	31
- " -	0,5 -	1 "	43
- " -	0 -	0,5 "	50
Bidragsökning motsvarande	0 -	0,5 "	50
- " -	0,5 -	1 "	40
- " -	1 -	2 "	45
- " -	mer än	2 "	16

Kommittén föreslår särskilda övergångsregler för införandet av det nya systemet. Övergångsreglerna innebär att ingen kommun i normalfallet skall få en minskning respektive ökning av bidraget som motsvarar mer än högst 2 % av kommunens kostnader vid införandeåret. Övergångstiden bör sträcka sig över högst tre år.

De 18 kommuner som får minskningar som motsvarar mer än 6 % av kommunens kostnader bör analyseras och respektive kommuns speciella behov och förhållanden läggas till grund för eventuella särskilda åtgärder.

För de 27 kommuner som får en ökning av bidraget som motsvarar mer än 6 % av kommunens kostnader, skall övergångstiden förlängas. Kommunen skall dock kunna få hälften av det överskjutande beloppet redan fr.o.m. införandeåret om kommunen samtidigt sänker sin utdebitering med ett belopp som minst motsvarar hela det överskjutande beloppet.

Kommittén anser att de föreslagna övergångsreglerna bör medverka till att den totala nivån på den kommunala utdebiteringen inte ökar i samband med införandet av ett nytt system. Kommittén vill också framhålla att av de 131 kommuner som får minskade bidrag får 80 % en minskning som understiger 5 %, mätt som andel av kommunens kostnader. En minskning i den storleksordningen bör till stora delar kunna täckas av de rationaliseringsvinster som kan göras vid införandet av ett generellt system.

Kap.14 Förändringar i statsbidragen till landstingen

Kommittén föreslår att den allmänna sjukvårdsersättningen reduceras med det belopp som motsvarar de ekonomiska effekterna av att tretton specialdestinerade statsbidrag slopas och av att skatteutjämningsavgifter och avräkningsskatt tas bort.

Sammantaget innebär detta en reduktion av den allmänna sjukvårdsersättningen med ca 50 %. Reduktionen föreslås göras proportionellt, så att den nuvarande fördelningen mellan huvudmännen inte ändras.

De ekonomiska effekterna av förslaget blir för landstingen endast marginella. För de tre landstingsfria kommunerna är effekterna något större. Om effekterna både för landstingsdelen och kommundelen av de landstingsfria kommunernas verksamhet läggs ihop får Gotland en minskning av bidragen motsvarande 6,5 % av de totala kostnaderna för hela kommunens verksamhet och Göteborg en minskning motsvarande 2,5 %. Malmö får däremot en ökning motsvarande 2,3 % av kostnaderna.

Kap.15 Nytt system för utbetalning av kommunalskatt

Dagens system för utbetalning av kommunalskatt förorsakar stora problem. Det leder till att kommunernas och landstingens inkomster och utgifter inte redovisas i sammma löne- och prisnivå och att förändringar i beskattningsbara inkomster påverkar kommuner, landsting och stat på ett svåröverskådligt sätt. En särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet har med anledning härav utarbetat en promemoria (Ds 1991:59) Utbetalning av kommunalskatt - alternativa system. Promemorian har överlämnats till kommunalekonomiska kommittén.

Kommittén föreslår att en förändring av nuvarande system för utbetalning av kommunalskatt genomförs i samband med att förändringarna av statsbidragssystemen införs. Det nya utbetalningssystemet innebär att kommuninvånarnas kommunalskatt så snabbt som möjligt kommer kommuner och landsting till godo. Systemet utformas så att kommunens respektive landstingets skatteinkomster för budgetår noll utbetalas på grundval av de beskattningsbara inkomsterna i kommunen respektive landstinget två år innan, uppräknade med en faktor som motsvarar skatteunderlagets ökning i riket det aktuella året. Det av kommittén föreslagna systemet är en kombination av de två huvudmodeller som redovisas i ovan nämnda promemoria.

Kommittén har inte haft möjlighet att kostnadsberäkna det föreslagna systemet eller att analysera de ekonomiska effekterna på kommunnivå. I promemorian finns dock vissa beräkningar redovisade. De ekonomiska effekterna bör regleras i samband med införandet av de nya statsbidragssystemen.

Kap.16 Vissa direktiv för kommitténs arbete

Kommittén har i likhet med andra kommittéer och särskilda utredare fått i uppdrag att dels beakta EG-aspekterna, dels följa vissa riktlinjer avseende de offentliga utgifterna.

EG:s medlemsländers finansiella bidrag till den nivå, som motsvarar den kommunala och landstingskommunala nivån, ligger utanför kommissionens arbetsuppgifter. Finansieringen av den kommunala verksamheten betraktas som en nationell angelägenhet, som bestäms av respektive medlemsland. Kommittén drar bl.a. av detta slutsatsen att det idag inte finns några regler som direkt skulle kunna påverka utformningen av det svenska statsbidragssystemet eller kommuners och landstings rätt till inkomstbeskattning och avgiftsfinansiering.

Kommittén konstaterar också att kommitténs förslag på många sätt ligger väl i linje med regeringens riktlinjer för de offentliga utgifterna. Förslagen innebär avsevärda förenklingar, minskad detaljstyrning och minskade administrativa kostnader samt bättre styrning av nivån på de offentliga utgifterna.

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över (SOU 1991:98) Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans- statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer

Remissinstanser m.m.

Efter remiss har yttranden över KEK:s betänkande avgetts av kammarrätten i Stockholm, försvarets sjukvårdsstyrelse, överstyrelsen för civil beredskap, statens räddningsverk, riksförsäkringsverket, socialstyrelsen, banverket, vägverket, riksgäldskontoret, statskontoret, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket, riks-skatteverket, konjunkturinstitutet, boverket, statens skolverk, statens institut för handikappfrågor i skolan, universitetet i Stockholm, universitetet i Göteborg, universitetet i Lund, arbetsmarknadsstyrelsen, statens kulturråd, närings- och teknikutvecklingsverket, länsstyrelserna i Malmöhus, Jämtlands, Älvsborgs och Örebros län, kyrkofondens styrelse;

följande kommuner, nämligen i

Stockholms län: Botkyrka, Danderyd, Ekerö, Haninge, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nacka, Norrtälje, Nynäshamn, Salem, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Södertälje, Tyresö, Täby, Upplands-Bro, Upplands-Väsby, Vallentuna, Vaxholm, Värmdö och Österåker,

Uppsala län: Enköping, Håbo, Tierp, Uppsala, Älvkarleby och Östhammar,

Södermanlands län: Eskilstuna, Flen, Gnesta, Katrineholm, Nyköping, Oxelösund, Strängnäs Trosa och Vingåker,

Östergötlands län: Boxholm, Finspång, Kinda, Linköping, Mjölby, Motala, Norrköping, Söderköping, Vadstena, Valdemarsvik, Åtvidaberg och Ödeshög,

Jönköpings län: Aneby, Eksjö, Gislaved, Gnosjö, Jönköping, Nässjö, Sävsjö, Tranås, Vaggeryd, Vetlanda och Värnamo,

Kronobergs län: Alvesta, Lessebo, Ljungby, Markaryd, Tingsryd, Uppvidinge, Växjö och Älmhult,

Kalmar län: Borgholm, Emmaboda, Hultsfred, Högsby, Kalmar, Mönsterås, Mörbylånga, Nybro, Oskarshamn, Torsås, Vimmerby och Västervik,

Gotlands län: Gotland,

Blekinge län: Karlshamn, Karlskrona, Olofström, Ronneby och Sölvesborg,

Kristianstads län: Bromölla, Båstad, Hässleholm, Klippan, Kristianstad, Osby, Perstorp, Tomelilla, Åstorp, Ängelholm och Östra Göinge,

Malmöhus län: Bjuv, Eslöv, Helsingborg, Hörby, Höör, Kävlinge, Landskrona, Lomma, Lund, Malmö, Sjöbo, Skurup, Staffanstorp, Svalöv, Svedala, Vellinge och Ystad,

Hallands län: Falkenberg, Halmstad, Hylte, Kungsbacka, Laholm och Varberg,

Göteborgs och Bohus län: Göteborg, Härryda, Kungälv, Lysekil, Munkedal, Mölndal, Orust, Partille, Sotenäs, Stenungsund, Strömstad, Tanum, Tjörn, Uddevalla och Öckerö,

Älvsborgs län: Ale, Alingsås, Bengtsfors, Borås, Dals-Ed, Färgelanda, Herrljunga, Lerum, Lilla Edet, Mark, Mellerud, Svenljunga, Tranemo, Trollhättan, Ulricehamn, Vårgårda, Vänersborg och Åmål,

Skaraborgs län: Essunga, Falköping, Grästorp, Gullspång, Götene, Habo, Hjo, Karlsborg, Lidköping, Mariestad, Mullsjö, Skara, Skövde, Tibro, Töreboda och Vara,

Värmlands län: Arvika, Eda, Filipstad, Forshaga, Grums, Hagfors, Hammarö, Karlstad, Kils, Kristinehamn, Munkfors, Storfors, Sunne, Säffle, Torsby och Årjäng,

Örebro län: Askersund, Degerfors, Hallsberg, Hällefors, Karlskoga, Kumla, Laxå, Lindesberg, Ljusnarsberg och Örebro,

Västmanlands län: Arboga, Heby, Kungsör, Köping,Norberg, Sala, Skinnskatteberg och Västerås,

Kopparbergs län: Avesta, Borlänge, Falu, Hedemora, Leksand, Ludvika, Malung, Mora, Orsa, Rättvik, Smedjebacken, Säter, Vansbro och Älvdalen,

Gävleborgs län: Bollnäs, Gävle, Hofors, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ockelbo, Ovanåker, Sandviken och Söderhamn,

Västernorrlands län: Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Sundsvall, Timrå, Ånge och Örnsköldsvik,

Jämtlands län: Berg, Bräcke, Härjedalen, Krokom, Ragunda, Strömsund och Östersund,

Västerbottens län: Bjurholm, Dorotea, Lycksele, Malå, Nordmaling, Norsjö, Robertsfors, Skellefteå, Sorsele, Storuman, Umeå, Vilhelmina, Vindeln, Vännäs och Åsele,

Norrbottens län: Arjeplog, Arvidsjaur, Boden, Gällivare, Haparanda, Jokkmokk, Kalix, Kiruna, Luleå, Pajala, Piteå, Älvsbyn, Överkalix och Övertorneå;

samtliga landsting utom Kopparbergs läns landsting;

Svenska kyrkans centralstyrelse, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratförbund, Sveriges industriförbund (SIF), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO) och Svenska arbetsgivareföreningen (SAF).

På eget initiativ har följande instanser avgivit yttrande: AIDS-delegationen, Barnmiljörådet, Bergslaget, Blekinge länsmuseum, Dalarnas Kommunförbund, Dalarnas museum, De Handikappades Riksförbund, Folkens Museum m.fl., Föreningen Kommunala Förmedlingsorgan, Föreningen Sveriges Kulturchefer, Göteborgs Konserthus AB, Handikappförbundens Centralkommitté, Handikapputredningen, Jämtlands läns bibliotek, Jämtlands läns museum, KLYS, Kommunalförbundet Göteborg, Kommunförbundet Göteborgs och Bohus län, Kommunförbundet Jämtlands län, Kommunförbundet Jönköpings län, Kommunförbundet Kristianstads län, Kommunförbundet Malmöhus, Kommunförbundet Skaraborg, Kommunförbundet Stockholms län, Kommunförbundet Värmland, Kommunförbundet Västernorrland, Kommunförbundet Örebro län, Kristianstads Länsbibliotek, Länsbiblioteket Halland, Länsmuseernas Samarbetsråd, Länsmuseet i Göteborgs och Bohus län, länsstyrelsen Östergötlands län, Länsteatern i Örebro, Lärarnas Riksförbund & Sveriges skolledarförbund, Malmö Stadsbibliotek, Nordiska Museet, Norrlandsförbundet, Pensionärernas Riksorganisation, Riksantikvarieämbetet, Riksförbundet för Enskild Väghållning, Riksförbundet mot Astma-allergi, Skärgårdens trafikantförening, Skaraborgs Länsmuseum, Skredkommissionen (IVA), Småkom, Socialdemokraterna i Södertälje, Statens geotekniska institut, Statens historiska museer, Stockholms Handelskammare, Stockholms Socialdemokratiska Kvinnodistrikt, Stockholms stadsbibliotek, Stiftelsen Östgötamusiken, Svenska Geotekniska Föreningen, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Svenska Rikskonserter, Svenska Teaterförbundet, Sverigefinska Riksförbundet, Sveriges Allmänna Biblioteksförening, Symfoniorkestern & Östgötateatern, Synskadades Riksförbund, Talboks- och punktskriftsbiblioteket, Teatrarnas Riksförbund, Värmlands Museum, Örebro läns museum, Östergötlands kommunförbund, Östertergötlands Länsmuseum, Ingvar Eriksson och Ingrid Gulin.

Beräkningsförutsättningar för det nya utjämningsbidraget samt tabeller med kommunredovisningar

I denna bilaga redovisas underlaget för beräkningarna av utfallet av det föreslagna utjämningsbidraget för kommuner. Jag redogör dels för hur det s.k. referensalternativet per kommun är framtaget och dels för vilka beräkningsförutsättningar som legat till grund för bidragsberäkningen totalt och i dess olika delar.

Med referensalternativet avses det beräknade nettobidrag per kommun, mot vilket utfallet av det nya bidragssystemet skall jämföras. Referensalternativet skall motsvara det bidrag som kommunen skulle få med nuvarande bidragsregler, minskat med de kvittningar som föreslås (skatteutjämningsavgifter etc.)

Det referensalternativ som här beräknas är inte direkt jämförbart med det som kommittén använde som utgångspunkt för sina jämförelser.

Konstruktion av ett referensalternativ per kommun

De specialdestinerade statsbidrag som ingår i referensalternativet har fördelats på kommuner enligt följande.

För flera av statsbidragen är den preliminära fördelningen och de preliminära beloppen per kommun för år 1992 i huvudsak redan kända, men vissa justeringar av fördelningen kan komma att göras fram till hösten 1992. Det gäller bidragen till *äldreomsorg* (6,4 mdr), *färdtjänst* (0,5 mdr), *skolväsendet* (28,6 mdr), *svenskundervisning* (0,2 mdr) och *statskommunvägar* (0,8 mdr). Därtill kommer också de *extra skatteutjämningsbidragen* (0,2 mdr) och *kompensation för beskattning av juridiska personer* (0,9 mdr).

För några av statsbidragen finns ännu inte varken preliminära eller slutliga uppgifter om belopp och fördelning för 1992. De har därför i detta sammanhang lagts ut på kommunerna med samma relativa fördelning (procent av det totala bidraget) som för 1991, med den beräknade totalram som gäller för 1992. Det gäller statsbidragen till *barnomsorg* (13,4 mdr), *hemspråksträning* (0,04 mdr), *bostadsanpassning* (0,3 mdr) samt del av *byggande av länstrafikanläggningar* (0,1 mdr). För samtliga bidrag skall en revidering av siffrorna per kommun göras i höst, då ett bättre underlag finns tillgängligt.

Skatteutjämningsbidragen (14,7 mdr) har lagts in med faktiska belopp per kommun för 1992, vilka bygger på skatteunderlaget enligt 1991 års slutliga taxering. För de landstingsfria kommunerna har beloppen rensats från den del av bidraget som avser landstingsverksamheten. Denna del tas upp vid beräkning av utfallet av bidragssystemet för landstingen. Någon revidering i höst av beloppen för skatteutjämningsbidrag krävs inte.

Den *mellankommunala omfördelningen* (totalt +-0) inom ramen för den ekonomiska regleringen till följd av äldrereformen föreslås avvecklas. De omfördelade beloppen kvittas bort i utgångsläget genom att de som

skulle få tillägg i systemet får ett högre utgångsvärde och de som skulle få avdrag får ett lägre utgångsvärde. Värdena har nu tagits upp med de belopp per kommun för 1991 som fastställdes i samband med reformens genomförande. Beloppen har räknats upp till 1992 års nivå enligt gällande regler. En revidering i höst av värdena för respektive kommun kan komma att krävas till följd av regeringens beslut med anledning av ställningstagandena i den av regeringen inrättade särskilda delegationen för korrigering av den ekonomiska regleringen av äldrereformen (S 1991:G). Delegationens arbete skall vara slutfört den 1 juni i år.

De kommunvisa kvittningarna för *KBT* och *bostadsbidrag* har jag beräknat på följande sätt. Kvittningarna skall i princip motsvara den minskning av kommunernas kostnader som blir resultatet när staten tar över ansvaret för systemen. Kommunens totala statsbidrag skall således minskas med motsvarande belopp. Eftersom det slutliga förslaget om förstatligande ännu inte är utformat, har jag valt att i detta sammanhang endast kvitta bort den statsbidragsberättigade delen av kommunernas kostnader för de aktuella systemen. Detta är dock inget ställningstagande till hur stor den slutliga kvittningen faktiskt blir eller efter vilka principer den skall göras. Den statsbidragsberättigade kostnaden har beräknats utifrån bidragets storlek. Den gjorda kvittningen bygger på bidragsfördelningen 1991 och på totalbelopp som är framskrivna till 1992 (5,1 mdr kr för KBT, 2,3 mdr kr för bostadsbidragen). Dessa siffror kommer att revideras i höst när de slutliga förslagen läggs och när fördelningen av och storleken på bidrag och kostnader är kända.

Kvittningen av *allmän och särskild skatteutjämningsavgift* (totalt 7,0 mdr) har gjorts med de faktiska belopp som kommunerna erlägger i avgifter under 1992, vilka grundas på skatteunderlaget enligt den slutliga taxeringen 1991. De allmänna skatteutjämningsavgifterna som kvittas bort innefattar dock inte den extra skatteutjämningsavgiften om 0,25 kr per skattekrona för 1992, eftersom denna endast gäller detta år.

Den *avräkningsskatt* som kvittas bort motsvarar den långsiktiga nivå som beräknats av kommunalekonomiska kommittén, nämligen 1,09 kr per skattekrona (8,6 mdr). Även avräkningsskatten baseras på skatteunderlaget enligt den slutliga taxeringen för 1991.

Totalsumman för samtliga kommuner av här redovisade bidrag och kvittningar uppgår till 43,1 mdr kronor. Därtill skall i princip läggas den av samhällsekonomiska skäl motiverade indragningen av statsbidrag på 5,2 mdr kr i 1993 års nivå, vilken omräknad till 1992 kan uppskattas till 4,8 mdr kronor. Om denna dras från det totala bidraget återstår en totalsumma av 38,3 mdr kronor.

För att inte bidragsminsknigen skall påverka jämförelsen mellan referensalternativet och utfallet av det nya bidragssystemet har jag dock valt att endast justera det totala bidraget i de kommunvisa referensalternativen för 1992 med ett belopp om 3,3 mdr kr. Totalramen i detta alternativ blir därvid densamma som den ram för 1993 som fördelas ut med det nya bidragssystemet, nämligen 39,7 mdr kronor. Bidragsminskningen fördelas på kommunerna efter deras andel av det totala skatteunderlaget; såväl eget skatteunderlag som tillskott av skatteunderlag från det nuvarande skatteutjämningssystemet.

Referensalternativet per kommun redovisas i tabell 1. Tabellen innehåller kommunernas värden i kronor per invånare på totala specialdestinerade statsbidrag och skatteutjämningsbidrag samt kvittningar av mellankommunala utjämningen p.g.a. äldrereformen, av KBT och bostadsbidrag, av skatteutjämningsavgifter, av avräkningsskatt och av indragningen.

Förutsättningar för beräkning av det nya statsbidraget

Den totala *bidragsram* som ligger till grund för denna beräkning uppgår som tidigare sagts till 39,7 mdr kr. Med de modifieringar av bidragsmodellen i förhållande till kommitténs förslag som jag tidigare beskrivit innebär denna ram att den *generella garantinivån* uppgår till 127,26 % av den uppräknade medelskattekraften.

De kommunvisa beräkningarna av utfallet av det nya bidragssystemet grundar sig på ett av RRV prognostiserat *skatteunderlag* för 1993 som fördelats mellan kommunerna utifrån kommunalekonomiska kommitténs utvärdering av skattereformens effekter för kommunerna.

Bidragsberäkningarna baseras på ett prognostiserat *befolkningsunderlag* per 1 januari 1993. De slutliga beräkningarna för 1993 kommer att grundas på den verkliga befolkningen i varje kommun den 1 oktober 1992.

Med det redovisade skatteunderlaget och den angivna befolkningen blir den *uppräknade medelskattekraften* för år 1993 i riket 926,49 skattekronor (skr) per invånare, vilket motsvarar en beskattningsbar inkomst om 92 649 kronor per invånare. Den generella garantin om 127,26 % innebär att alla kommuner garanteras ett skatteunderlag om 1 179,05 skr per invånare, eller en beskattningsbar inkomst per invånare om 117 905 kr.

Kommunernas verkliga skattesatser för 1992 varierar mellan 13,20 kr och 21,70 kr, exklusive de landstingsfria kommunerna. Vid beräkningen av bidraget tillämpas *länsvisa enhetliga skattesatser* som motsvarar 95 % av 16 kr plus skatteväxlingen till följd av äldrereformen i samtliga län, samt ytterligare växlingar för andra huvudmannaskapsförändringar i fyra län. De tillämpade länsvisa skattesatserna varierar mellan 16,91 (Stockholms län) och 18,72 (Göteborgs och Bohus län).

Nya *strukturindex* har tagits fram, vilka bygger på åldersstrukturen i 1992 års befolkning och på uppdaterade värden på de sociala faktorerna. I modellberäkningen har en restriktion på 10 000 kr lagts på klimatfaktorn (se särskilt avsnitt om strukturutjämning nedan). Den genomsnittliga folkmängdsvägda nettokostnaden som ligger till grund för beräkning av tillägg och avdrag har här räknats upp från 1990 till 1993 med hjälp av nettoprisindex (prognos för åren 1992 och 1993), och uppgår för 1993 till 24 638,20 kr per invånare.

I tabell 2 redovisas utjämningsbidraget per kommun i dess samtliga komponenter. Av tabellen framgår för varje kommun antal invånare, skattekraft i procent av den uppräknade medelskattekraften enhetlig länsvis skattesats, strukturindex samt totalt utjämningsbidrag per invånare

uppdelat i komponenterna inkomstutjämning, strukturtillägg/avdrag totalt och per delfaktor och slutligen tillägg för befolkningsminskning.

Utfall av inkomstutjämningen

Av den totala bidragsramen om 39,7 mdr kr fördelas 39,3 mdr kr ut genom inkomstutjämningen. Med den givna bidragsramen och med de fastställda enhetliga, länsvisa skattesatserna uppgår garantinivån till 127,26 % av den uppräknade medelskattekraften.

Grundbeloppet i inkomstutjämningen, vilket utgörs av skillnaden mellan eget och garanterat skatteunderlag multiplicerat med den enhetliga skattesatsen, varierar mellan 0 och 9 ca 9 400 kr per invånare. Medelvärdet uppgår till 4 531 kr per invånare.

Utfall av strukturutjämningen

Jag beskriver i detta avsnitt metoden för och utfallet av utjämningen p.g.a. skillnader i kommunernas strukturella förhållanden. Beskrivningen är förhållandevis detaljerad, men det är enligt min mening viktigt att klart redovisa hur beräkningarna har gjorts.

Genom multipel regressionsanalys har sambandet mellan ett antal strukturfaktorer (oberoende variabler) och kommunernas nettokostnader (beroende variabel) beräknats. Den modell som erhålls genom regressionsanalysen används för att beräkna kommunens strukturkostnadsindex. Detta sker genom att de värden på parametrarna som regressionsanalysen resulterar i utgör strukturfaktorernas vikter i indexet. Den förväntade kostnad modellen ger kan tolkas som kommunens strukturkostnad. Indexet ligger till grund för beräkning av tillägget eller avdraget. Tillägg till eller avdrag från grundbeloppet görs för de kommuner som erhåller grundbelopp i inkomstutjämningssystemet.

Kommunens
förväntade kostnad = konstant
+ kommunens åldersfaktor x parameter
+ kommunens socialfaktor x parameter
+ kommunens gleshetsfaktor x parameter
+ kommunens klimatfaktor x parameter

$$\text{Strukturindex} = 100 \times \frac{\text{Kommunens förväntade kostnad}}{\text{Riksgenomsnittskostnaden}}$$

$$\text{Tillägg/avdrag} = (\text{Strukturkostnadsindex} / 100 \times \text{Riksgenomsnittskostnaden}) - \text{Riksgenomsnittskostnaden}$$

Strukturkostnadsindex varierar mellan 88,2 och 150,3. Avrundning till en decimal har tillämpats.

De fyra strukturfaktorer som används som oberoende variabler i regressionsanalysen är åldersstruktur, social struktur, befolkningsgleshet och klimat. Vid regressionsanalysen har de senast tillgängliga värdena på dessa faktorer använts.

Det åldersindex som använts i modellen bygger på räkenskapsdata för 1990 och på 1992 års befolkningsdata. Befolkningen har delats in i 12 åldersgrupper. Genomsnittskostnaden i riket för varje åldersgrupp har tagits fram och de verksamheter som inte är åldersrelaterade har fördelats lika per invånare. Kostnaden för åldersgruppen 19-64 år har använts som referenskostnad och kostnadsvikten för respektive åldersgrupp har beräknats som kvoten mellan kostnaden för åldersgruppen och referenskostnaden. Åldersindex har skapats genom att den enligt ovan konstruerade kostnadsvikten för varje åldersgrupp multiplicerats med befolkningsandelen för varje åldergrupp i kommunen. Produkterna för varje åldersgrupp har summerats. Summan har därefter dividerats med riksgenomsnittet och multiplicerats med 100. De åldersgrupper och kostnadsvikter som legat till grund för beräkningarna är :

Åldersgrupp	Kostnadsvikt
0	1,16
1- 6	6,11
7- 9	9,71
10- 12	7,56
13- 15	7,19
16- 18	6,23
19- 64	1,00
65- 74	2,33
75- 79	4,71
80- 84	9,04
85- 89	14,74
90- w	20,90

Den faktor som mäter social struktur har definierats som summan av befolkningsandelen barn till ensamstående föräldrar och befolkningsandelen förtidspensionärer.

Gleshetsfaktorn har definierats som kvadratkilometer per invånare multiplicerat med befolkningsandelen boende utanför tätort med minst 500 invånare.

Mot bakgrund av vad som tidigare anförts om klimatfaktorn har faktorns parametervärde justerats ned genom en restriktion. Vid regressionsanalys utan restriktion antar denna faktors parameter värdet 13207. Restriktionen innebär att klimatfaktorns parameter antar värdet 10000 i regressionsanalysen medan de övriga parametrarna tillåts variera.

Högsta, lägsta och genomsnittliga värden (folkmängdsvägt genomsnitt) på varje faktor är följande:

	Högsta	Lägsta	Medelvärde
Åldersindex	115,22	87,10	100,00
Social struktur	11,03	3,79	6,77
Gleshet	127,74	0,0	1,77
Klimat	1,45	0,90	1,00

De parametrar modellskattningen resulterar i är :

Konstant	3518,85
Åldersindex	50,28
Social struktur	450,25
Gleshet	46,90
Klimat	10000,00

Konstanten är den del av strukturkostnaden som är lika för alla kommuner.

Strukturkostnaden vid folkmängdsvägda genomsnittliga faktorvärden uppdelade på de olika delarna i 1990 års prisläge:

Konstant	3518,85
Åldersindex	5028,65
Social struktur	3050,16
Gleshet	82,87
Klimat	9969,91
Summa	21 650,44

Faktorernas kostnadsandelar, vid genomsnittliga faktorvärden (folkmängdsvägda genomsnitt):

	Utan restriktion	Restriktion = 10000
Åldersindex	24,2%	27,7%
Social struktur	11,2%	16,8%
Gleshet	0,3%	0,5%
Klimat	64,3%	55,0%

Eftersom de värden på kommunernas nettokostnader som används i modellen bygger på uppgifter ur bokslutet för 1990, måste tillägget eller avdraget räknas om till 1993 års prisnivå. Detta sker enligt förändringen i nettoprisindex. Den folkmängdsvägda riksgenomsnittliga förväntade kostnaden enligt modellen blir efter uppräkning 24 638,20 kr per invånare. När räkenskapsdata för 1991 finns tillgängligt kommer dessa uppgifter att ligga till grund för en uppdatering av tillägget eller avdraget.

Det bidrag varje faktor ger tillägget eller avdraget kan beräknas utifrån kommunens värde på faktorn, riksgenomsnittligt värde på faktorn och kommunens folkmängd. Av tabellen framgår det maximala tillägg eller avdrag i kr per invånare (1993 års prisläge) som någon kommun har för respektive faktor.

	Ålder	Social	Gleshet	Klimat
Max tillägg	871	2182	6723	5155
Max avdrag	-738	-1531	-94	-1104
Skillnad	1609	3713	6818	6259

Störst skillnader i tillägg och avdrag ges gleshetsfaktorn där skillnaden mellan lägsta respektive högsta värdet är 6 818 kr per invånare. Lägst skillnad mellan kommunerna ger åldersfaktorn.
Samtliga kommuners tillägg respektive avdrag för de fyra faktorerna framgår av tabell 2.

Den kommun som får högst strukturtillägg får 12 300 kr per invånare, medan den kommun som har högsta strukturavdraget får avstå 2 900 kr per invånare. 140 kommuner har tillägg eller avdrag som överstiger 1000 kr per invånare.

Totalt beräknas tilläggen till 4 658 miljoner kr. och fördelas på 126 kommuner. Avdragen utgör tillsammans 4 634 milj.kr. och fördelas på 156 kommuner. Skillnaden på 24 milj.kr. beror på att indextalet har avrundats till en decimal. Fyra kommuner erhåller varken avdrag eller tillägg. Sju kommuner som skulle fått avdrag erhåller inget grundbelopp eller erhåller ett så lågt grundbelopp att avdraget inte kan tas ut. De omfattas därför inte av strukturkostnadsutjämningen. De avdrag som på detta sätt inte kan tas ut uppgår till 2 260 milj.kr. Totalt tar strukturutjämningen därför i anspråk 284 milj.kr. (24 + 260) av den totala bidragsramen om 39,7 miljarder kr.

Utfall av tilläggen för befolkningsminskning

Reglerna för kompensation för befolkningsminskning innebär att de kommuner, vars befolkning mellan 1987 och 1992 har minskat med mer än 2% får kompensation med 40% av medelskattekraften för de bortfallna invånare som överstiger de två procentenheterna. För 1993 medför reglerna att 45 kommuner får tillägg. Dessa varierar mellan 2 och 400 kronor per invånare.

Totalt uppgår tilläggen för befolkningsminskning till 76 milj kr.

Tabell 1. Referensalternativet för 1992; delkomponenter, kronor/invånare samt totalt referensbidrag netto, miljoner kronor

	Antal inv 930101	Totala spec.dest bidrag	Skatteutj. bidrag	Omför-delning Ädel	Totalt bidrag	Kvittning KBT och bobidr	Kvittning skatteutj.-avgift	Kvittning avräknings-skatt, lång sikt	Summa kvittning	Indragning/ nivåkorr. (se not)	Summa referens-bidrag	Summa ref.bidr. Milj. kr.
BOTKYRKA	69 160	6 768	0	-781	5 987	796	775	914	2 484	366	3 137	216,9
DANDERYD	27 949	5 591	0	-1 003	4 589	317	6 199	1 666	8 182	0	0	0,0
EKERÖ	19 311	6 141	0	-658	5 483	430	1 005	1 012	2 447	405	2 630	50,8
HANINGE	63 891	5 882	0	-912	4 970	735	832	943	2 510	378	2 083	133,1
HUDDINGE	74 464	6 048	0	-734	5 314	661	953	1 004	2 619	402	2 293	170,7
JÄRFÄLLA	56 957	6 443	0	-719	5 724	566	1 290	1 114	2 971	446	2 307	131,4
LIDINGÖ	38 212	5 356	0	-283	5 073	440	3 384	1 388	5 213	0	0	0,0
NACKA	65 528	5 798	0	-553	5 245	588	1 257	1 096	2 940	439	1 866	122,3
NORRTÄLJE	47 717	5 265	1 255	1 010	7 530	683	663	883	2 228	354	4 948	236,1
NYNÄSHAMN	22 351	5 493	0	67	5 560	625	811	931	2 367	373	2 820	63,0
SALEM	12 766	6 540	0	-855	5 684	490	957	997	2 443	399	2 842	36,3
SIGTUNA	31 973	6 279	0	-485	5 793	678	926	990	2 593	396	2 804	89,6
SOLLENTUNA	52 031	6 184	0	-379	5 806	549	1 226	1 095	2 871	438	2 496	129,9
SOLNA	52 646	4 606	0	254	4 861	667	1 303	1 113	3 082	446	1 333	70,2
STOCKHOLM	682 526	6 009	0	839	6 848	806	1 273	1 115	3 194	447	3 207	2 189,0
SUNDBYBERG	31 096	4 847	0	836	5 684	779	1 169	1 093	3 041	438	2 205	68,6
SÖDERTÄLJE	82 050	6 110	0	-221	5 889	847	815	940	2 601	376	2 911	238,9
TYRESÖ	34 484	6 014	0	-1 138	4 876	601	1 057	1 039	2 697	416	1 763	60,8
TÄBY	57 139	6 083	0	-629	5 455	355	1 637	1 184	3 176	474	1 804	103,1
UPPLANDS-BRO	20 374	6 934	0	-835	6 099	717	826	943	2 486	378	3 235	65,9
UPPLANDS-VÄSBY	36 051	6 224	0	-928	5 296	673	986	1 021	2 681	409	2 206	79,5
VALLENTUNA	22 539	5 836	0	-422	5 414	494	802	926	2 222	371	2 820	63,6
VAXHOLM	6 881	5 814	0	-284	5 530	503	925	990	2 417	396	2 717	18,7

*) Korrigeringspost för att åstadkomma samma totala bidragsram som för 1993. Summan 3,3 mdr bestäms av den föreslagna indragningen 1993 (-5,2 mdr) och ökningen mellan 1992 och 1993 av totala bidrag minus kvittningar (+1,9 mdr). Underlaget finns i tabell 6.4.1 s. 75.

Tabell 1. Fortsättning

	Antal inv 930101	Totala spec.dest bidrag	Skatteutj. bidrag	Omför-delning Ädel	Totalt bidrag	Kvittning KBT och bobidr	Kvittning skatteutj.-avgift	Kvittning avräknings-skatt, lång sikt	Summa kvittning	Indragning/ nivåkorr. (se not)	Summa referens-bidrag	Summa ref.bidr. Milj. kr.
VÄRMDÖ	23 171	5 634	0	-346	5 288	519	740	875	2 134	351	2 804	65,0
ÖSTERÅKER	30 943	6 088	0	-846	5 241	516	797	920	2 234	369	2 639	81,7
ENKÖPING	35 769	5 577	719	60	6 356	753	679	866	2 298	347	3 711	132,7
HÅBO	15 746	5 965	0	-1 608	4 357	366	775	902	2 043	361	1 953	30,8
TIERP	20 335	5 402	4 340	-183	9 559	804	632	1 025	2 461	411	6 688	136,0
UPPSALA	171 538	5 877	0	54	5 932	738	780	910	2 428	364	3 139	538,4
ÄLVKARLEBY	9 435	5 830	3 198	442	9 470	1 043	688	1 025	2 756	410	6 303	59,5
ÖSTHAMMAR	22 371	6 480	3 011	307	9 798	799	649	966	2 413	387	6 998	156,6
ESKILSTUNA	89 912	5 972	630	-61	6 541	865	715	903	2 483	362	3 696	332,3
FLEN	17 476	6 108	2 686	441	9 235	1 031	654	949	2 634	380	6 220	108,7
GNESTA	9 297	5 768	2 274	0	8 042	739	622	887	2 248	355	5 438	50,6
KATRINEHOLM	33 119	5 880	2 008	-380	7 508	1 049	666	925	2 640	370	4 497	148,9
NYKÖPING	47 976	5 493	119	-32	5 581	736	737	900	2 373	360	2 847	136,6
OXELÖSUND	12 802	6 045	0	-524	5 520	809	837	962	2 608	385	2 526	32,3
STRÄNGNÄS	27 699	5 360	372	239	5 971	721	711	882	2 314	353	3 304	91,5
TROSA	9 712	5 670	0	0	5 670	707	720	872	2 298	349	3 023	29,4
VINGÅKER	10 019	6 031	3 626	-435	9 222	928	608	949	2 485	380	6 357	63,7
BOXHOLM	5 754	6 040	4 556	174	10 770	1 129	593	997	2 719	399	7 652	44,0
FINSPÅNG	23 294	6 157	1 410	-77	7 491	758	682	912	2 351	365	4 774	111,2
KINDA	10 571	6 076	4 965	613	11 654	914	585	1 012	2 511	405	8 738	92,4
LINKÖPING	124 931	5 588	0	-7	5 581	894	776	909	2 579	364	2 639	329,6
MJÖLBY	26 391	6 075	2 344	-29	8 390	1 025	649	929	2 603	372	5 415	142,9
MOTALA	42 420	6 032	2 345	-594	7 783	1 017	651	931	2 599	373	4 811	204,1

*) Korrigeringspost för att åstadkomma samma totala bidragsram som för 1993. Summan 3,3 mdr bestäms av den föreslagna indragningen 1993 (-5,2 mdr) och ökningen mellan 1992 och 1993 av totala bidrag minus kvittningar (+1,9 mdr). Underlaget finns i tabell 6.4.1 s. 75.

Tabell 1. Fortsättning

	Antal inv 930101	Totala spec.dest bidrag	Skatteutj. bidrag	Omför-delning Ädel	Totalt bidrag	Kvittning KBT och bobidr	Kvittning skatteutj.-avgift	Kvittning avräknings-skatt, lång sikt	Summa kvittning	Indragning/ nivåkorr. (se not)	Summa referens-bidrag	Summa ref.bidr. Milj. kr.
NORRKÖPING	121 318	6 390	1 072	79	7 541	924	713	929	2 566	372	4 603	558,4
SÖDERKÖPING	13 635	6 351	2 458	294	9 102	745	610	889	2 245	356	6 501	88,6
VADSTENA	7 590	5 783	1 913	-366	7 329	732	706	971	2 409	389	4 531	34,4
VALDEMARSVIK	8 911	6 318	5 731	-263	11 785	858	577	1 049	2 485	420	8 880	79,1
YDRE	4 358	5 796	5 231	86	11 113	968	568	1 017	2 552	407	8 153	35,5
ÅTVIDABERG	12 758	5 647	2 955	343	8 945	813	653	972	2 439	389	6 117	78,0
ÖDESHÖG	6 059	6 054	4 483	-206	10 330	963	565	958	2 485	383	7 461	45,2
ANEBY	7 214	6 624	5 694	-416	11 902	851	540	999	2 390	400	9 112	65,7
EKSJÖ	18 336	5 778	2 719	-712	7 786	851	678	986	2 514	395	4 876	89,4
GISLAVED	29 468	5 851	433	69	6 353	636	701	875	2 213	350	3 790	111,7
GNOSJÖ	9 874	5 900	0	-248	5 652	423	722	875	2 020	350	3 282	32,4
JÖNKÖPING	112 800	5 602	626	430	6 658	875	708	896	2 479	359	3 820	430,9
NÄSSJÖ	31 027	6 124	2 222	-309	8 036	899	672	948	2 518	380	5 139	159,4
SÄVSJÖ	12 186	6 018	4 018	240	10 276	920	606	977	2 503	391	7 381	89,9
TRANÅS	18 015	5 546	3 191	-492	8 244	995	649	979	2 624	392	5 228	94,2
VAGGERYD	12 499	6 202	2 648	265	9 116	691	649	946	2 286	379	6 451	80,6
VETLANDA	28 301	5 815	2 746	-219	8 342	886	652	956	2 494	383	5 465	154,7
VÄRNAMO	31 460	6 010	280	159	6 449	719	724	894	2 337	358	3 754	118,1
ALVESTA	19 931	6 029	3 490	-35	9 484	629	631	967	2 227	387	6 870	136,9
LESSEBO	9 046	6 839	4 926	158	11 923	711	642	1 064	2 417	426	9 080	82,1
LJUNGBY	27 730	5 867	1 941	200	8 008	611	659	914	2 184	366	5 459	151,4
MARKARYD	10 974	5 909	3 553	466	9 928	820	653	997	2 470	399	7 059	77,5
TINGSRYD	14 627	6 076	6 437	-905	11 608	878	588	1 086	2 553	435	8 621	126,1

*) Korrigeringspost för att åstadkomma samma totala bidragsram som för 1993. Summan 3,3 mdr bestäms av den föreslagna indragningen 1993 (-5,2 mdr) och ökningen mellan 1992 och 1993 av totala bidrag minus kvittningar (+1,9 mdr). Underlaget finns i tabell 6.4.1 s. 75.

Tabell 1. Fortsättning

	Antal inv 930101	Totala spec.dest bidrag	Skatteutj. bidrag	Omför-delning Ädel	Totalt bidrag	Kvittning KBT och bobidr	Kvittning skatteutj.-avgift	Kvittning avräknings-skatt, lång sikt	Summa kvittning	Indragning/ nivåkorr. (se not)	Summa referens-bidrag	Summa ref.bidr. Milj. kr.
UPPVIDINGE	10 618	6 136	5 117	259	11 513	747	639	1 071	2 458	429	8 626	91,6
VÄXJÖ	70 393	5 886	82	8	5 976	701	719	876	2 296	351	3 329	234,3
ÄLMHULT	16 124	6 065	2 358	37	8 461	674	655	947	2 276	379	5 805	93,6
BORGHOLM	11 725	5 688	6 114	238	12 040	1 096	533	1 012	2 642	405	8 993	105,4
EMMABODA	10 752	6 317	2 472	-174	8 615	810	683	971	2 464	389	5 763	62,0
HULTSFRED	17 071	5 788	3 936	1 446	11 170	1 029	637	1 001	2 667	401	8 102	138,3
HÖGSBO	7 137	6 687	7 409	-179	13 917	1 099	588	1 144	2 831	458	10 628	75,9
KALMAR	56 761	5 695	825	-189	6 332	919	700	896	2 514	359	3 459	196,4
MÖNSTERÅS	13 347	5 379	2 382	19	7 780	861	637	910	2 408	365	5 007	66,8
MÖRBYLÅNGA	13 775	5 794	3 367	-502	8 660	870	601	930	2 401	372	5 887	81,1
NYBRO	21 095	5 600	2 408	104	8 112	882	659	939	2 479	376	5 257	110,9
OSKARSHAMN	27 362	5 994	1 637	406	8 037	1 062	686	928	2 676	371	4 990	136,5
TORSÅS	7 971	5 659	6 754	-194	12 219	1 089	540	1 048	2 677	420	9 122	72,7
VIMMERBY	16 037	5 435	3 081	-478	8 038	956	641	958	2 555	384	5 100	81,8
VÄSTERVIK	39 976	6 140	3 437	-4	9 574	1 036	653	991	2 680	397	6 497	259,7
GOTLAND	57 650	6 024	5 746	0	11 771	992	594	1 062	2 648	425	8 697	501,4
KARLSHAMN	31 553	5 868	2 071	-220	7 719	937	695	967	2 599	387	4 732	149,3
KARLSKRONA	59 555	5 907	3 536	203	9 645	951	651	1 003	2 605	402	6 638	395,3
OLOFSSTRÖM	15 099	6 197	747	127	7 070	766	712	907	2 385	363	4 323	65,3
RONNEBY	29 258	5 670	3 624	352	9 646	996	643	999	2 637	400	6 609	193,4
SÖLVESBORG	16 407	5 500	2 914	-21	8 394	993	630	940	2 563	376	5 455	89,5
BROMÖLLA	12 801	5 305	1 074	225	6 603	725	657	866	2 248	347	4 009	51,3
BÅSTAD	13 897	5 122	2 233	134	7 489	912	666	944	2 521	378	4 589	63,8

*) Korrigeringspost för att åstadkomma samma totala bidragsram som för 1993. Summan 3,3 mdr bestäms av den föreslagna indragningen 1993 (-5,2 mdr) och ökningen mellan 1992 och 1993 av totala bidrag minus kvittningar (+1,9 mdr). Underlaget finns i tabell 6.4.1 s. 75.

Tabell 1. Fortsättning

	Antal inv 930101	Totala spec.dest bidrag	Skatteutj. bidrag	Omfördelning Ädel	Totalt bidrag	Kvittning KBT och bobidr	Kvittning skatteutj.-avgift	Kvittning avräknings-skatt, lång sikt	Summa kvittning	Indragning/ nivåkorr. (se not)	Summa referens-bidrag	Summa ref.bidr. Milj. kr.
HÄSSLEHOLM	49 565	5 412	2 155	-720	6 847	916	653	926	2 495	371	3 981	197,3
KLIPPAN	16 535	5 684	2 350	-161	7 873	934	644	921	2 499	369	5 005	82,8
KRISTIANSTAD	72 490	5 733	1 571	340	7 645	878	690	929	2 497	372	4 776	346,2
OSBY	13 809	5 955	3 286	791	10 032	937	644	975	2 556	391	7 085	97,8
PERSTORP	7 605	5 813	944	1 544	8 301	921	682	883	2 486	354	5 462	41,5
SIMRISHAMN	20 394	5 025	3 313	-780	7 558	1 046	628	964	2 638	386	4 534	92,5
TOMMELILLA	12 624	5 369	4 668	171	10 207	1 176	567	972	2 715	389	7 103	89,7
ÅSTORP	13 227	6 076	1 391	192	7 659	917	655	876	2 448	351	4 860	64,3
ÄNGELHOLM	34 944	5 276	1 231	-428	6 079	791	678	900	2 369	360	3 350	117,1
ÖRKELLJUNGA	9 819	5 365	3 353	555	9 274	921	590	931	2 442	373	6 459	63,4
ÖSTRA GÖINGE	15 113	5 982	2 825	563	9 370	819	643	947	2 408	379	6 582	99,5
BJUV	14 378	5 993	1 353	531	7 878	774	666	887	2 327	355	5 196	74,7
BURLÖV	14 565	6 419	0	-331	6 088	891	764	912	2 566	365	3 157	46,0
ESLÖV	28 326	5 974	1 946	44	7 965	851	649	902	2 402	361	5 201	147,3
HELSINGBORG	110 418	5 517	56	238	5 810	1 064	736	895	2 695	358	2 757	304,4
HÖGANÄS	23 069	5 682	1 224	7	6 913	826	708	935	2 469	374	4 069	93,9
HÖRBY	13 812	5 202	4 272	70	9 544	849	566	956	2 371	383	6 790	93,8
HÖÖR	13 247	5 421	3 181	263	8 865	744	610	929	2 282	372	6 211	82,3
KÄVLINGE	23 709	6 535	210	265	7 010	645	699	860	2 204	344	4 462	105,8
LANDSKRONA	36 628	5 662	1 552	-312	6 902	830	698	937	2 464	375	4 062	148,8
LOMMA	17 179	6 148	0	-297	5 851	398	991	1 026	2 415	411	3 025	52,0
LUND	90 015	5 982	0	-269	5 713	651	803	922	2 376	369	2 967	267,1
MALMÖ	235 889	5 813	677	0	6 491	1 223	747	946	2 916	379	3 195	753,7

*) Korrigeringspost för att åstadkomma samma totala bidragsram som för 1993. Summan 3,3 mdr bestäms av den föreslagna indragningen 1993 (-5,2 mdr) och ökningen mellan 1992 och 1993 av totala bidrag minus kvittningar (+1,9 mdr). Underlaget finns i tabell 6.4.1 s. 75.

Tabell 1. Fortsättning

	Antal inv 930101	Totala spec.dest bidrag	Skatteutj. bidrag	Omför-delning Ädel	Totalt bidrag	Kvittning KBT och bobidr	Kvittning skatteutj.-avgift	Kvittning avräknings-skatt, lång sikt	Summa kvittning	Indragning/ nivåkorr. (se not)	Summa referens-bidrag	Summa ref.bidr. Milj. kr.
SJÖBO	16 378	5 176	2 965	-108	8 033	861	604	927	2 392	371	5 269	86,3
SKURUP	13 831	5 927	3 197	-191	8 933	881	595	912	2 388	365	6 180	85,5
STAFFANSTORP	17 698	6 568	0	-1 059	5 509	459	853	956	2 268	383	2 859	50,6
SVALÖV	13 020	5 735	3 224	-14	8 945	742	617	937	2 296	375	6 274	81,7
SVEDALA	17 797	6 633	346	-45	6 935	606	688	853	2 147	342	4 446	79,1
TRELLEBORG	36 750	5 362	946	-311	5 997	746	670	868	2 283	347	3 366	123,7
VELLINGE	28 332	6 168	0	-1 622	4 546	368	987	1 012	2 367	405	1 773	50,2
YSTAD	25 377	5 331	2 096	-547	6 879	945	675	942	2 562	377	3 940	100,0
FALKENBERG	38 165	5 596	2 892	-430	8 057	852	641	942	2 435	377	5 245	200,2
HALMSTAD	80 935	5 752	934	12	6 697	930	707	913	2 550	365	3 782	306,1
HYLTE	11 162	5 765	2 480	990	9 235	707	675	963	2 345	386	6 504	72,6
KUNGSBACKA	55 783	5 329	0	-429	4 900	481	753	892	2 126	357	2 417	134,8
LAHOLM	22 917	5 787	4 317	247	10 351	909	576	945	2 431	379	7 542	172,8
VARBERG	50 112	5 357	2 154	239	7 750	850	646	902	2 398	361	4 991	250,1
GÖTEBORG	434 123	5 702	0	0	5 702	1 079	797	965	2 841	386	2 475	1 074,3
HÄRRYDA	27 383	5 984	0	-546	5 438	433	762	897	2 092	359	2 987	81,8
KUNGÄLV	34 570	5 224	0	-123	5 101	528	716	867	2 111	347	2 643	91,4
LYSEKIL	15 394	5 629	3 820	328	9 777	1 019	644	992	2 655	397	6 724	103,5
MUNKEDAL	11 186	5 475	4 124	151	9 750	762	594	947	2 303	379	7 068	79,1
MÖLNDAL	52 290	5 409	0	-467	4 943	751	872	971	2 594	389	1 959	102,4
ORUST	14 807	5 492	4 289	-272	9 508	772	569	926	2 267	371	6 870	101,7
PARTILLE	30 676	5 592	0	-602	4 990	613	838	950	2 401	381	2 209	67,8
SOTENÄS	9 923	5 408	4 663	429	10 500	934	643	1 037	2 614	415	7 470	74,1

*) Korrigeringspost för att åstadkomma samma totala bidragsram som för 1993. Summan 3,3 mdr bestäms av den föreslagna indragningen 1993 (-5,2 mdr) och ökningen mellan 1992 och 1993 av totala bidrag minus kvittningar (+1,9 mdr). Underlaget finns i tabell 6.4.1 s. 75.

Tabell 1. Fortsättning

	Antal inv 930101	Totala spec.dest bidrag	Skatteutj. bidrag	Omför-delning Ädel	Totalt bidrag	Kvittning KBT och bobidr	Kvittning skatteutj.-avgift	Kvittning avräknings-skatt, lång sikt	Summa kvittning	Indragning/ nivåkorr. (se not)	Summa referens-bidrag	Summa ref.bidr. Milj. kr.
STENUNGSUND	19 153	5 660	0	-756	4 905	557	704	852	2 113	341	2 451	46,9
STRÖMSTAD	10 938	5 266	3 636	-155	8 747	987	609	939	2 535	376	5 836	63,8
TANUM	12 260	5 272	5 791	-54	11 010	817	560	998	2 375	400	8 234	101,0
TJÖRN	14 154	5 527	1 940	20	7 486	653	641	883	2 177	354	4 955	70,1
UDDEVALLA	47 890	5 230	1 406	639	7 275	977	693	917	2 588	367	4 320	206,9
ÖCKERÖ	11 260	5 626	3 580	-69	9 136	741	625	957	2 324	383	6 430	72,4
ALE	24 631	6 153	361	-140	6 374	670	680	844	2 194	338	3 842	94,6
ALINGSÅS	34 094	5 491	1 671	-259	6 903	811	663	900	2 375	360	4 168	142,1
BENGTSFORS	11 860	5 791	5 229	-268	10 751	975	647	1 086	2 708	435	7 608	90,2
BORÅS	102 864	5 673	362	-11	6 025	944	724	898	2 565	359	3 100	318,9
DALS-ED	5 440	6 233	6 748	759	13 739	936	574	1 085	2 595	435	10 710	58,3
FÄRGELANDA	7 599	5 996	4 416	844	11 256	808	573	950	2 331	380	8 544	64,9
HERRLJUNGA	9 794	5 170	3 135	685	8 990	744	610	921	2 275	369	6 346	62,2
LERUM	33 704	6 268	0	-1 390	4 878	494	721	873	2 088	350	2 440	82,3
LILLA EDET	13 163	5 856	2 923	388	9 166	722	614	912	2 248	365	6 553	86,3
MARK	33 443	5 834	3 298	-626	8 505	828	628	951	2 408	381	5 716	191,2
MELLERUD	10 603	5 073	4 450	-299	9 224	909	586	967	2 462	387	6 374	67,6
SVENLJUNGA	11 357	5 928	3 712	-210	9 430	740	607	950	2 296	380	6 753	76,7
TRANEMO	12 531	6 218	1 874	517	8 609	658	674	926	2 259	371	5 979	74,9
TROLLHÄTTAN	51 455	5 642	0	-108	5 534	842	739	894	2 475	358	2 701	139,0
ULRICEHAMN	22 952	5 509	2 279	346	8 134	743	667	944	2 355	378	5 401	124,0
VÅRGÅRDA	10 402	5 411	3 404	517	9 331	635	573	890	2 098	357	6 877	71,5
VÄNERSBORG	36 905	5 757	709	357	6 823	823	707	898	2 429	360	4 035	148,9

*) Korrigeringspost för att åstadkomma samma totala bidragsram som för 1993. Summan 3,3 mdr bestäms av den föreslagna indragningen 1993 (-5,2 mdr) och ökningen mellan 1992 och 1993 av totala bidrag minus kvittningar (+1,9 mdr). Underlaget finns i tabell 6.4.1 s. 75.

Tabell 1. Fortsättning

	Antal inv 930101	Totala spec.dest bidrag	Skatteutj. bidrag	Omför-delning Ädel	Totalt bidrag	Kvittning KBT och bobidr	Kvittning skatteutj.-avgift	Kvittning avräknings-skatt, lång sikt	Summa kvittning	Indragning/ nivåkorr. (se not)	Summa referens-bidrag	Summa ref.bidr. Milj. kr.
ÅMÅL	13 529	5 914	3 486	-31	9 369	1 020	653	992	2 665	397	6 307	85,3
ESSUNGA	6 056	6 539	4 816	340	11 695	721	593	999	2 314	400	8 981	54,4
FALKÖPING	32 198	5 515	2 944	-291	8 168	919	642	949	2 510	380	5 278	169,9
GRÄSTORP	6 181	5 891	4 222	314	10 427	695	609	984	2 289	394	7 744	47,9
GULLSPÅNG	6 521	6 167	5 484	433	12 083	865	573	1 014	2 452	406	9 226	60,2
GÖTENE	13 606	5 858	2 865	281	9 005	786	636	938	2 360	375	6 269	85,3
HABO	9 604	6 347	2 356	267	8 969	606	606	883	2 095	354	6 521	62,6
HJO	9 354	5 508	2 896	-311	8 092	946	626	927	2 498	371	5 223	48,9
KARLSBORG	8 130	5 523	3 749	106	9 378	814	646	1 001	2 460	401	6 517	53,0
LIDKÖPING	36 265	5 663	1 537	-212	6 988	800	677	910	2 387	364	4 236	153,6
MARIESTAD	24 963	5 871	1 120	130	7 121	778	677	885	2 341	355	4 426	110,5
MULLSJÖ	7 389	6 325	3 534	-145	9 714	952	601	940	2 492	376	6 845	50,6
SKARA	18 846	5 773	1 880	4	7 657	895	683	936	2 514	375	4 768	89,9
SKÖVDE	48 123	5 663	0	-165	5 498	770	722	874	2 366	350	2 782	133,9
TIBRO	11 254	5 538	2 137	38	7 713	842	649	920	2 411	368	4 934	55,5
TIDAHOLM	13 339	5 549	2 854	652	9 056	872	636	937	2 445	375	6 236	83,2
TÖREBODA	10 483	5 708	4 588	67	10 363	1 050	579	968	2 596	388	7 379	77,4
VARA	17 144	5 858	3 773	727	10 359	819	613	962	2 394	385	7 580	129,9
ARVIKA	27 183	5 651	4 371	-475	9 547	1 084	633	1 017	2 734	407	6 406	174,1
EDA	9 615	6 323	5 814	1 203	13 340	1 055	581	1 037	2 673	415	10 251	98,6
FILIPSTAD	13 358	5 931	4 915	336	11 181	1 168	663	1 084	2 915	434	7 832	104,6
FORSHAGA	12 118	6 846	4 269	151	11 267	897	630	1 007	2 534	403	8 330	100,9
GRUMS	10 382	5 835	3 145	-337	8 644	958	662	982	2 601	393	5 649	58,6

*) Korrigeringspost för att åstadkomma samma totala bidragsram som för 1993. Summan 3,3 mdr bestäms av den föreslagna indragningen 1993 (-5,2 mdr) och ökningen mellan 1992 och 1993 av totala bidrag minus kvittningar (+1,9 mdr). Underlaget finns i tabell 6.4.1 s. 75.

Tabell 1. Fortsättning

	Antal inv 930101	Totala spec.dest bidrag	Skatteutj. bidrag	Omför-delning Ädel	Totalt bidrag	Kvittning KBT och bobidr	Kvittning skatteutj.-avgift	Kvittning avräknings-skatt, lång sikt	Summa kvittning	Indragning/ nivåkorr. (se not)	Summa referens-bidrag	Summa ref.bidr. Milj. kr.
HAGFORS	16 109	5 704	3 861	-243	9 322	922	672	1 035	2 629	414	6 278	101,1
HAMMARÖ	13 702	6 783	918	-204	7 497	629	727	932	2 288	373	4 836	66,3
KARLSTAD	77 266	5 789	0	129	5 918	934	760	918	2 613	368	2 937	226,9
KIL	12 378	5 923	3 093	50	9 066	748	630	940	2 319	377	6 371	78,9
KRISTINEHAMN	26 025	5 453	3 079	68	8 599	1 013	685	1 005	2 703	403	5 493	143,0
MUNKFORS	4 821	6 115	5 274	1 091	12 481	1 194	651	1 091	2 936	437	9 108	43,9
STORFORS	5 302	6 356	4 183	-77	10 462	912	645	1 021	2 578	409	7 475	39,6
SUNNE	13 891	5 364	5 022	-456	9 930	822	610	1 026	2 457	411	7 062	98,1
SÄFFLE	18 044	5 869	4 179	-448	9 599	935	660	1 039	2 634	416	6 550	118,2
TORSBY	15 146	6 020	5 915	-364	11 571	984	632	1 104	2 721	442	8 408	127,4
ÅRJÄNG	10 170	5 835	6 080	-392	11 523	956	583	1 054	2 593	422	8 508	86,5
ASKERSUND	12 146	6 046	4 421	779	11 246	973	642	1 042	2 657	417	8 172	99,3
DEGERFORS	11 730	6 747	3 241	659	10 647	907	668	1 003	2 578	402	7 667	89,9
HALLSBERG	16 888	6 165	2 603	366	9 135	958	659	953	2 570	382	6 183	104,4
HÄLLEFORS	9 242	6 901	4 510	-11	11 400	1 066	692	1 108	2 865	444	8 091	74,8
KARLSKOGA	33 806	5 772	967	-452	6 287	643	765	985	2 393	394	3 500	118,3
KUMLA	18 856	6 065	1 765	422	8 253	913	672	919	2 504	368	5 381	101,5
LAXÅ	7 522	6 449	3 157	1 017	10 622	954	692	1 027	2 673	411	7 538	56,7
LINDESBERG	24 921	5 978	3 865	-405	9 438	911	664	1 036	2 611	415	6 412	159,8
LJUSNARSBERG	6 517	6 277	6 123	832	13 232	1 064	632	1 132	2 827	453	9 952	64,9
NORA	10 642	6 339	3 785	-34	10 091	902	655	1 020	2 578	409	7 104	75,6
ÖREBRO	122 610	6 232	1 521	-141	7 613	1 060	720	963	2 743	386	4 484	549,7
ARBOGA	14 673	5 804	1 329	58	7 191	992	700	925	2 617	370	4 203	61,7

*) Korrigeringspost för att åstadkomma samma totala bidragsram som för 1993. Summan 3,3 mdr bestäms av den föreslagna indragningen 1993 (-5,2 mdr) och ökningen mellan 1992 och 1993 av totala bidrag minus kvittningar (+1,9 mdr). Underlaget finns i tabell 6.4.1 s. 75.

Tabell 1. Fortsättning

	Antal inv 930101	Totala spec.dest bidrag	Skatteutj. bidrag	Omför-delning Ädel	Totalt bidrag	Kvittning KBT och bobidr	Kvittning skatteutj.-avgift	Kvittning avräknings-skatt, lång sikt	Summa kvittning	Indragning/ nivåkorr. (se not)	Summa referens-bidrag	Summa ref.bidr. Milj. kr.
FAGERSTA	13 786	6 005	2 105	-859	7 252	982	738	1 015	2 734	406	4 111	56,7
HALLSTAHAMMAR	16 658	6 470	861	9	7 340	826	713	913	2 451	366	4 523	75,3
HEBY	13 828	5 632	3 598	-280	8 951	842	580	910	2 331	364	6 255	86,5
KUNGSÖR	8 585	5 938	1 609	-134	7 413	864	673	908	2 445	364	4 605	39,5
KÖPING	26 468	5 710	1 160	-192	6 678	928	696	910	2 534	364	3 779	100,0
NORBERG	6 751	7 104	4 393	60	11 557	931	640	1 029	2 600	412	8 544	57,7
SALA	22 163	5 856	2 650	-215	8 290	890	634	921	2 444	369	5 477	121,4
SKINNSKATTEBER	5 384	6 703	5 203	426	12 333	963	617	1 048	2 628	420	9 285	50,0
SURAHAMMAR	11 436	6 815	1 866	71	8 753	701	683	934	2 318	374	6 060	69,3
VÄSTERÅS	120 914	5 643	0	-244	5 399	848	809	933	2 590	374	2 436	294,5
AVESTA	24 822	5 714	2 926	-320	8 320	945	690	1 010	2 645	405	5 270	130,8
BORLÄNGE	47 133	5 783	983	-83	6 683	928	720	931	2 580	373	3 731	175,8
FALUN	54 617	5 713	695	144	6 551	792	736	933	2 460	373	3 717	203,0
GAGNEF	10 555	6 273	4 364	49	10 686	736	641	1 037	2 414	415	7 858	82,9
HEDEMORA	16 957	6 110	4 294	329	10 733	1 030	650	1 043	2 723	418	7 592	128,7
LEKSAND	15 227	5 682	4 884	-607	9 959	833	631	1 056	2 520	423	7 016	106,8
LUDVIKA	29 280	6 011	3 093	363	9 468	1 192	713	1 048	2 953	420	6 095	178,5
MALUNG	11 630	5 913	4 448	369	10 731	892	679	1 089	2 660	436	7 635	88,8
MORA	20 965	6 572	3 812	-1 009	9 375	846	666	1 034	2 546	414	6 415	134,5
ORSA	7 411	6 273	6 474	-179	12 568	982	609	1 124	2 715	450	9 402	69,7
RÄTTVIK	11 424	5 502	5 566	-842	10 226	916	632	1 098	2 645	440	7 141	81,6
SMEDJEBACKEN	13 377	5 944	2 729	-97	8 576	972	673	978	2 622	392	5 563	74,4
SÄTER	12 021	5 765	4 097	-702	9 160	868	624	1 000	2 492	401	6 268	75,3

*) Korrigeringspost för att åstadkomma samma totala bidragsram som för 1993. Summan 3,3 mdr bestäms av den föreslagna indragningen 1993 (-5,2 mdr) och ökningen mellan 1992 och 1993 av totala bidrag minus kvittningar (+1,9 mdr). Underlaget finns i tabell 6.4.1 s. 75.

Tabell 1. Fortsättning

	Antal inv 930101	Totala spec.dest bidrag	Skatteutj. bidrag	Omför-delning Ädel	Totalt bidrag	Kvittning KBT och bobidr	Kvittning skatteutj.-avgift	Kvittning avräknings-skatt, lång sikt	Summa kvittning	Indragning/ nivåkorr. (se not)	Summa referens-bidrag	Summa ref.bidr. Milj. kr.
VANSBRO	7 913	5 508	6 115	870	12 493	1 040	619	1 114	2 773	446	9 273	73,4
ÄLVDALEN	8 409	6 386	9 315	355	16 055	1 102	596	1 279	2 977	512	12 566	105,7
BOLLNÄS	28 180	5 938	4 621	-148	10 411	909	656	1 074	2 638	430	7 343	206,9
GÄVLE	89 223	5 586	0	352	5 938	955	775	926	2 656	371	2 912	259,8
HOFORS	11 934	5 969	2 064	269	8 302	1 011	736	1 017	2 764	407	5 130	61,2
HUDIKSVALL	38 630	5 987	3 556	-198	9 345	847	661	1 016	2 524	407	6 414	247,8
LJUSDAL	21 228	5 911	6 737	-618	12 030	1 297	606	1 141	3 044	457	8 529	181,1
NORDANSTIG	11 607	6 189	6 520	-266	12 443	1 080	561	1 074	2 714	430	9 299	107,9
OCKELBO	6 484	6 082	5 443	325	11 850	1 141	609	1 067	2 818	427	8 605	55,8
OVANÅKER	13 599	5 792	5 212	-184	10 819	887	620	1 066	2 573	427	7 819	106,3
SANDVIKEN	39 932	5 968	2 006	-168	7 806	920	712	984	2 617	394	4 795	191,5
SÖDERHAMN	29 868	5 654	3 553	-330	8 877	1 074	679	1 037	2 790	415	5 672	169,4
HÄRNÖSAND	27 640	6 135	3 639	-10	9 764	840	704	1 061	2 605	425	6 734	186,1
KRAMFORS	24 448	6 468	6 947	810	14 225	1 153	651	1 186	2 990	475	10 760	263,1
SOLLEFTEÅ	24 873	6 634	7 587	-237	13 984	839	658	1 231	2 727	493	10 764	267,7
SUNDSVALL	94 562	6 009	960	-20	6 949	858	771	989	2 618	396	3 935	372,1
TIMRÅ	18 738	5 864	3 030	-92	8 802	893	691	1 011	2 595	405	5 802	108,7
ÅNGE	12 635	5 947	6 439	30	12 417	976	648	1 153	2 777	462	9 178	116,0
ÖRNSKÖLDSVIK	59 600	5 780	3 527	-395	8 912	663	706	1 057	2 427	423	6 062	361,3
BERG	8 734	6 733	10 145	-297	16 581	1 063	539	1 249	2 850	500	13 231	115,6
BRÄCKE	8 708	7 466	9 294	594	17 354	1 169	598	1 270	3 037	509	13 809	120,3
HÄRJEDALEN	12 466	7 186	9 096	150	16 432	1 131	623	1 289	3 043	516	12 873	160,5
KROKOM	14 648	6 929	8 796	-254	15 471	914	580	1 219	2 712	488	12 271	179,7

*) Korrigeringspost för att åstadkomma samma totala bidragsram som för 1993. Summan 3,3 mdr bestäms av den föreslagna indragningen 1993 (-5,2 mdr) och ökningen mellan 1992 och 1993 av totala bidrag minus kvittningar (+1,9 mdr). Underlaget finns i tabell 6.4.1 s. 75.

Tabell 1. Fortsättning

	Antal inv 930101	Totala spec.dest bidrag	Skatteutj. bidrag	Omför-delning Ädel	Totalt bidrag	Kvittning KBT och bobidr	Kvittning skatteutj.-avgift	Kvittning avräknings-skatt, lång sikt	Summa kvittning	Indragning/ nivåkorr. (se not)	Summa referens-bidrag	Summa ref.bidr. Milj. kr.
RAGUNDA	7 015	6 777	9 541	-607	15 711	1 153	625	1 318	3 095	528	12 088	84,8
STRÖMSUND	16 085	6 686	10 657	-112	17 232	1 045	600	1 353	2 999	542	13 691	220,2
ÅRE	10 012	6 737	8 686	80	15 504	906	595	1 231	2 732	493	12 279	122,9
ÖSTERSUND	58 973	5 988	1 815	-53	7 749	897	735	997	2 629	399	4 722	278,4
BJURHOLM	2 938	7 238	9 723	828	17 790	1 151	609	1 305	3 065	523	14 203	41,7
DOROTEA	3 754	7 713	12 294	825	20 833	963	607	1 454	3 023	582	17 228	64,7
LYCKSELE	14 350	6 930	7 596	-143	14 382	942	669	1 254	2 864	502	11 016	158,1
MALÅ	4 177	6 944	7 910	293	15 147	855	630	1 225	2 710	491	11 946	49,9
NORDMALING	8 222	6 641	7 654	1 207	15 503	872	590	1 162	2 624	465	12 413	102,1
NORSJÖ	5 358	6 320	7 548	570	14 438	989	644	1 222	2 855	489	11 094	59,4
ROBERTSFORS	7 905	6 742	7 138	1 190	15 069	964	587	1 128	2 679	452	11 938	94,4
SKELLEFTEÅ	75 917	6 555	3 648	496	10 699	873	700	1 061	2 634	425	7 640	580,0
SORSELE	3 540	7 761	12 258	-404	19 615	1 048	591	1 432	3 071	574	15 970	56,5
STORUMAN	7 744	6 865	9 331	-74	16 122	937	628	1 305	2 870	523	12 730	98,6
UMEÅ	93 084	6 294	939	-149	7 084	709	743	955	2 407	382	4 295	399,8
VILHELMINA	8 491	7 479	10 717	-419	17 777	729	605	1 359	2 693	544	14 540	123,5
VINDELN	6 722	6 680	8 345	1 400	16 425	848	605	1 221	2 675	489	13 261	89,1
VÄNNÄS	8 651	6 089	6 578	346	13 013	919	609	1 123	2 651	450	9 912	85,8
ÅSELE	4 162	8 138	12 451	36	20 625	1 349	622	1 481	3 453	593	16 579	69,0
ARJEPLOG	3 760	7 591	9 532	-629	16 494	894	663	1 340	2 897	537	13 060	49,1
ARVIDSJAUR	8 051	6 506	8 703	705	15 915	1 027	666	1 302	2 994	521	12 399	99,8
BODEN	30 318	6 615	6 182	954	13 750	768	698	1 194	2 660	478	10 612	321,7
GÄLLIVARE	22 464	6 834	5 500	307	12 641	901	745	1 212	2 858	485	9 298	208,9

*) Korrigeringspost för att åstadkomma samma totala bidragsram som för 1993. Summan 3,3 mdr bestäms av den föreslagna indragningen 1993 (-5,2 mdr) och ökningen mellan 1992 och 1993 av totala bidrag minus kvittningar (+1,9 mdr). Underlaget finns i tabell 6.4.1 s. 75.

Tabell 1. Fortsättning

	Antal inv 930101	Totala spec.dest bidrag	Skatteutj. bidrag	Omför-delning Ädel	Totalt bidrag	Kvittning KBT och bobidr	Kvittning skatteutj.-avgift	Kvittning avräknings-skatt, lång sikt	Summa kvittning	Indragning/ nivåkorr. (se not)	Summa referens-bidrag	Summa ref.bidr. Milj. kr.
HAPARANDA	10 700	7 728	8 149	-102	15 775	1 108	576	1 156	2 840	463	12 472	133,4
JOKKMOKK	6 691	7 311	8 857	483	16 651	1 033	670	1 310	3 013	525	13 113	87,7
KALIX	19 378	7 188	6 251	481	13 920	883	682	1 178	2 743	472	10 705	207,4
KIRUNA	26 296	6 816	4 023	36	10 876	711	778	1 169	2 658	468	7 749	203,8
LULEÅ	68 842	6 551	1 860	355	8 766	748	769	1 036	2 553	415	5 799	399,2
PAJALA	8 459	8 227	12 805	280	21 312	1 139	582	1 426	3 147	571	17 594	148,8
PITEÅ	40 663	6 384	4 833	120	11 337	848	684	1 101	2 632	441	8 264	336,0
ÄLVSBYN	9 490	6 305	7 353	13	13 671	1 004	645	1 196	2 845	479	10 347	98,2
ÖVERKALIX	4 758	6 612	10 693	1 164	18 468	1 230	600	1 329	3 159	532	14 776	70,3
ÖVERTORNEÅ	6 196	8 009	11 818	5	19 833	1 142	569	1 355	3 066	543	16 224	100,5
Summa												39 698,8
Min	2 938	4 606	0	-1 622	4 357	317	533	844	2 020	0	0	0
Max	682 526	8 227	12 805	1 544	21 312	1 349	6 199	1 666	8 182	593	17 594	2 189,0

*) Korrigeringspost för att åstadkomma samma totala bidragsram som för 1993. Summan 3,3 mdr bestäms av den föreslagna indragningen 1993 (-5,2 mdr) och ökningen mellan 1992 och 1993 av totala bidrag minus kvittningar (+1,9 mdr). Underlaget finns i tabell 6.4.1 s. 75.

Tabell 2. Resultat av modellberäkning. Utjämningsbidrag, totalt och uppdelat på delkomponenter.

	Antal invånare 930101	Enhetlig länsvis utdebitering	Sk.kraft prognos 1993	Struktur-index	Totalt bidrag kr/inv	Varav Inkomst-utjämning	Struktur-tillägg/avdrag (se not)	Varav Ålder	Social	Gleshet	Klimat	Befolknings-minskning
BOTKYRKA	69160	16,91	106	100,2	3 391	3 342	49	-393	501	-94	34	0
DANDERYD	27949	16,91	166	94,4	0	0	-1 380	178	-1 508	-94	34	61
EKERÖ	19311	16,91	116	94,4	392	1 771	-1 380	-155	-1 196	-72	34	0
HANINGE	63891	16,91	109	99,2	2 648	2 845	-197	-489	355	-93	34	0
HUDDINGE	74464	16,91	116	98,5	1 457	1 827	-370	-453	135	-94	34	0
JÄRFÄLLA	56957	16,91	127	96,3	0	0	-912	-603	-243	-94	34	0
LIDINGÖ	38212	16,91	151	94,9	0	0	-1 257	-101	-1 095	-94	34	0
NACKA	65528	16,91	122	98,5	514	883	-370	-255	-61	-94	34	0
NORRTÄLJE	47717	16,91	88	100,3	6 161	6 087	74	134	-94	9	34	0
NYNÄSHAMN	22351	16,91	106	97,6	2 756	3 347	-591	-199	-343	-77	34	0
SALEM	12766	16,91	115	96,9	1 178	1 942	-764	-187	-516	-94	34	0
SIGTUNA	31973	16,91	110	97,3	2 059	2 724	-665	-565	-51	-87	34	0
SOLLENTUNA	52031	16,91	124	96,7	0	570	-813	-259	-496	-94	34	0
SOLNA	52646	16,91	123	97,6	144	736	-591	-738	207	-94	34	0
STOCKHOLM	682526	16,91	122	99,6	655	753	-99	-256	214	-94	34	0
SUNDBYBERG	31096	16,91	123	98,8	388	684	-296	-677	440	-94	34	0
SÖDERTÄLJE	82050	16,91	107	100,5	3 338	3 215	123	-345	536	-91	34	0
TYRESÖ	34484	16,91	120	97,4	478	1 118	-641	-604	27	-94	34	0
TÄBY	57139	16,91	136	94,2	0	0	-1 429	-295	-1 073	-94	34	0
UPPLANDS-BRO	20374	16,91	110	100	2 646	2 646	0	-373	421	-88	34	0
UPPLANDS-VÄSBY	36051	16,91	119	97,8	755	1 297	-542	-523	37	-94	34	0
VALLENTUNA	22539	16,91	105	96	2 558	3 544	-986	-168	-770	-77	34	0
VAXHOLM	6881	16,91	115	95,2	762	1 945	-1 183	-232	-900	-87	34	0

*) Summan av strukturutjämningens olika delar kan avvika från det totala strukturtillägget/avdraget beroende på att det totala tillägget/avdraget beräknats med avrundade indextal.

Tabell 2. Fortsättning

	Antal invånare 930101	Enhetlig länsvis utdebitering	Sk.kraft prognos 1993	Struktur-index	Totalt bidrag kr/inv	Varav Inkomst-utjämning	Struktur-tillägg/avdrag (se not)	Varav Ålder	Social	Gleshet	Klimat	Befolknings-minskning
VÄRMDÖ	23171	16,91	100	97	3 473	4 213	-739	-354	-357	-53	34	0
ÖSTERÅKER	30943	16,91	107	95,5	2 102	3 210	-1 109	-333	-723	-86	34	0
ENKÖPING	35769	17,29	92	97,3	4 940	5 605	-665	91	-751	-38	34	0
HÅBO	15746	17,29	109	93,9	1 449	2 952	-1 503	-316	-1 132	-88	34	0
TIERP	20335	17,29	85	103	7 565	6 826	739	415	-329	61	603	0
UPPSALA	171538	17,29	99	97,3	3 898	4 563	-665	-157	-453	-82	34	0
ÄLVKARLEBY	9435	17,29	95	103,8	6 047	5 111	936	242	163	-73	603	0
ÖSTHAMMAR	22371	17,29	88	101,2	6 654	6 358	296	365	-124	33	34	0
ESKILSTUNA	89912	17,61	98	103,5	5 621	4 759	862	-55	970	-86	34	0
FLEN	17476	17,61	92	102,7	6 470	5 804	665	311	367	-39	34	0
GNESTA	9297	17,61	85	101,9	7 305	6 837	468	0	0	0	0	0
KATRINEHOLM	33119	17,61	91	101,9	6 366	5 898	468	174	327	-56	34	0
NYKÖPING	47976	17,61	101	96,9	3 503	4 267	-764	93	-274	-58	-535	0
OXELÖSUND	12802	17,61	112	100,2	2 690	2 569	49	-379	1 055	-94	-535	72
STRÄNGNÄS	27699	17,61	95	100,5	5 328	5 205	123	205	-49	-64	34	0
TROSA	9712	17,61	99	102,7	5 324	4 658	665	0	0	0	0	0
VINGÅKER	10019	17,61	85	102,6	7 599	6 959	641	412	222	-24	34	0
BOXHOLM	5754	16,96	83	102,2	7 568	7 026	542	454	-11	74	34	0
FINSPÅNG	23294	16,96	95	97,1	4 352	5 056	-715	148	-290	-30	-535	11
KINDA	10571	16,96	77	100,3	7 927	7 853	74	568	-644	119	34	0
LINKÖPING	124931	16,96	100	94,2	2 881	4 310	-1 429	-239	-563	-85	-535	0
MJÖLBY	26391	16,96	88	98,7	5 922	6 242	-320	247	-539	-68	34	0
MOTALA	42420	16,96	90	99,9	5 784	5 808	-25	198	372	-68	-535	0

*) Summan av strukturutjämningens olika delar kan avvika från det totala strukturtillägget/avdraget beroende på att det totala tillägget/avdraget beräknats med avrundade indextal.

Tabell 2. Fortsättning

	Antal invånare 930101	Enhetlig länsvis utdebitering	Sk.kraft prognos 1993	Strukturindex	Totalt bidrag kr/inv	Varav Inkomstutjämning	Strukturtillägg/avdrag (se not)	Varav Ålder	Social	Gleshet	Klimat	Befolkningsminskning
NORRKÖPING	121318	16,96	97	99,1	4 456	4 678	-222	27	385	-88	-535	0
SÖDERKÖPING	13635	16,96	84	97,4	6 105	6 745	-641	310	-447	20	-535	0
VADSTENA	7590	16,96	95	96,9	4 315	5 079	-764	256	-422	-54	-535	0
VALDEMARSVIK	8911	16,96	81	97,6	6 696	7 287	-591	382	-542	99	-535	0
YDRE	4358	16,96	76	103,9	9 018	8 057	961	779	-411	562	34	0
ÅTVIDABERG	12758	16,96	90	97,6	5 255	5 846	-591	322	-939	-8	34	0
ÖDESHÖG	6059	16,96	75	99,3	7 980	8 153	-172	549	-301	105	-535	0
ANEBY	7214	17,1	75	99,6	8 120	8 219	-99	800	-1 030	102	34	0
EKSJÖ	18336	17,1	88	98,9	5 989	6 260	-271	526	-784	-36	34	0
GISLAVED	29468	17,1	95	98	4 544	5 037	-493	153	-625	-45	34	0
GNOSJÖ	9874	17,1	98	95,3	3 452	4 610	-1 158	41	-1 239	3	34	0
JÖNKÖPING	112800	17,1	96	96,6	4 122	4 960	-838	101	-328	-87	-535	0
NÄSSJÖ	31027	17,1	89	97,7	5 446	6 013	-567	274	-826	-56	34	0
SÄVSJÖ	12186	17,1	78	101,4	8 121	7 776	345	598	-273	-8	34	0
TRANÅS	18015	17,1	90	99,7	5 852	5 926	-74	331	-359	-75	34	0
VAGGERYD	12499	17,1	86	98,8	6 167	6 462	-296	511	-857	10	34	0
VETLANDA	28301	17,1	87	98,3	5 883	6 302	-419	436	-882	4	34	0
VÄRNAMO	31460	17,1	99	96,7	3 647	4 460	-813	91	-893	-34	34	0
ALVESTA	19931	17,81	87	97,1	5 879	6 593	-715	624	-808	7	-535	0
LESSEBO	9046	17,81	88	97,6	5 837	6 428	-591	576	-571	-62	-535	0
LJUNGBY	27730	17,81	89	95,9	5 350	6 360	-1 010	250	-753	33	-535	0
MARKARYD	10974	17,81	87	99,3	6 470	6 643	-172	434	-54	-28	-535	0
TINGSRYD	14627	17,81	79	98,8	7 715	8 011	-296	761	-615	97	-535	0

*) Summan av strukturutjämningens olika delar kan avvika från det totala strukturtillägget/avdraget beroende på att det totala tillägget/avdraget beräknats med avrundade indextal.

Tabell 2. Fortsättning

	Antal invånare 930101	Enhetlig länsvis utdebitering	Sk.kraft prognos 1993	Struktur-index	Totalt bidrag kr/inv	Varav Inkomst-utjämning	Struktur-tillägg/avdrag (se not)	Varav Ålder	Social	Gleshet	Klimat	Befolknings-minskning
UPPVIDINGE	10618	17,81	86	102,3	7 447	6 880	567	596	-163	109	34	0
VÄXJÖ	70393	17,81	98	95,2	3 714	4 897	-1 183	-30	-540	-70	-535	0
ÄLMHULT	16124	17,81	89	96,7	5 579	6 392	-813	375	-678	17	-535	0
BORGHOLM	11725	17,77	69	96,9	8 788	9 427	-764	708	-494	130	-1 104	0
EMMABODA	10752	17,77	92	97,7	5 182	5 749	-567	211	-293	42	-535	0
HULTSFRED	17071	17,77	87	102,3	7 272	6 705	567	466	63	-9	34	0
HÖGSBY	7137	17,77	78	101,1	8 371	8 053	271	871	-202	144	-535	47
KALMAR	56761	17,77	94	95,1	4 301	5 509	-1 207	10	-611	-81	-535	0
MÖNSTERÅS	13347	17,77	88	97,4	5 766	6 407	-641	212	-292	-30	-535	0
MÖRBYLÅNGA	13775	17,77	79	94,3	6 543	7 947	-1 404	526	-867	38	-1 104	0
NYBRO	21095	17,77	90	97,6	5 569	6 161	-591	277	-344	3	-535	0
OSKARSHAMN	27362	17,77	95	97,4	4 649	5 290	-641	113	-176	-54	-535	0
TORSÅS	7971	17,77	72	99,2	8 906	9 104	-197	734	-476	70	-535	0
VIMMERBY	16037	17,77	85	100	6 920	6 920	0	232	-295	34	34	0
VÄSTERVIK	39976	17,77	89	97,8	5 739	6 281	-542	319	-292	-30	-535	0
GOTLAND	57650	17,39	80	97,6	7 042	7 634	-591	269	-362	49	-535	0
KARLSHAMN	31553	17,05	97	96,8	4 006	4 795	-788	72	312	-76	-1 104	0
KARLSKRONA	59555	17,05	91	96,6	4 879	5 717	-838	302	40	-72	-1 104	0
OLOFSSTRÖM	15099	17,05	101	97,5	3 565	4 181	-616	-139	114	-58	-535	0
RONNEBY	29258	17,05	90	96,9	5 139	5 903	-764	282	101	-51	-1 104	0
SÖLVESBORG	16407	17,05	86	95,2	5 279	6 462	-1 183	147	-138	-78	-1 104	0
BROMÖLLA	12801	17,39	92	95,9	4 708	5 718	-1 010	179	3	-80	-1 104	0
BÅSTAD	13897	17,39	85	92,5	4 973	6 821	-1 848	426	-1 106	-52	-1 104	0

*) Summan av strukturutjämningens olika delar kan avvika från det totala strukturtillägget/avdraget beroende på att det totala tillägget/avdraget beräknats med avrundade indextal.

Tabell 2. Fortsättning

	Antal invånare 930101	Enhetlig länsvis utdebitering	Sk.kraft prognos 1993	Struktur-index	Totalt bidrag kr/inv	Varav Inkomst-utjämning	Struktur-tillägg/avdrag (se not)	Varav Ålder	Social	Gleshet	Klimat	Befolknings-minskning
HÄSSLEHOLM	49565	17,39	89	95,5	5 060	6 169	-1 109	263	-203	-58	-1 104	0
KLIPPAN	16535	17,39	89	97	5 380	6 119	-739	232	189	-60	-1 104	0
KRISTIANSTAD	72490	17,39	93	95,1	4 347	5 554	-1 207	191	-220	-70	-1 104	0
OSBY	13809	17,39	87	98,9	6 237	6 508	-271	498	-211	-33	-535	0
PERSTORP	7605	17,39	95	97,9	4 754	5 272	-517	156	510	-73	-1 104	0
SIMRISHAMN	20394	17,39	84	96,8	6 171	6 959	-788	364	-9	-48	-1 104	0
TOMMELILLA	12624	17,39	75	95,3	7 314	8 472	-1 158	500	-552	-7	-1 104	0
ÅSTORP	13227	17,39	91	96,1	4 884	5 845	-961	194	49	-90	-1 104	0
ÄNGELHOLM	34944	17,39	90	94,7	4 668	5 974	-1 306	221	-346	-78	-1 104	0
ÖRKELLJUNGA	9819	17,39	81	93,6	5 955	7 531	-1 577	454	-904	-34	-1 104	0
ÖSTRA GÖINGE	15113	17,39	90	96,4	5 112	5 999	-887	448	-177	-52	-1 104	0
BJUV	14378	17,53	94	95,9	4 452	5 462	-1 010	99	81	-89	-1 104	0
BURLÖV	14565	17,53	106	96,9	2 754	3 518	-764	-149	590	-94	-1 104	0
ESLÖV	28326	17,53	88	94,7	5 100	6 406	-1 306	210	-345	-69	-1 104	0
HELSINGBORG	110418	17,53	100	97,5	3 824	4 440	-616	-80	654	-93	-1 104	0
HÖGANÄS	23069	17,53	99	94,1	3 160	4 613	-1 454	317	-586	-89	-1 104	0
HÖRBY	13812	17,53	77	94,4	6 819	8 199	-1 380	515	-796	-3	-1 104	0
HÖÖR	13247	17,53	81	94,5	6 089	7 444	-1 355	467	-664	-46	-1 104	0
KÄVLINGE	23709	17,53	94	91,9	3 419	5 415	-1 996	56	-858	-87	-1 104	0
LANDSKRONA	36628	17,53	94	98,8	5 128	5 424	-296	61	840	-92	-1 104	0
LOMMA	17179	17,53	115	88,2	0	1 973	-2 907	-192	-1 531	-93	-1 104	0
LUND	90015	17,53	100	92,8	2 637	4 410	-1 774	-200	-368	-92	-1 104	0
MALMÖ	235889	17,39	100	98,1	3 929	4 397	-468	-144	865	-94	-1 104	0

*) Summan av strukturutjämningens olika delar kan avvika från det totala strukturtillägget/avdraget beroende på att det totala tillägget/avdraget beräknats med avrundade indextal.

Tabell 2. Fortsättning

	Antal invånare 930101	Enhetlig länsvis utdebitering	Sk.kraft prognos 1993	Struktur-index	Totalt bidrag kr/inv	Varav Inkomst-utjämning	Struktur-tillägg/avdrag (se not)	Varav Ålder	Social	Gleshet	Klimat	Befolknings-minskning
SJÖBO	16378	17,53	77	94,5	6 831	8 186	-1 355	348	-595	-12	-1 104	0
SKURUP	13831	17,53	82	93,7	5 785	7 337	-1 552	357	-737	-70	-1 104	0
STAFFANSTORP	17698	17,53	108	90,5	762	3 103	-2 341	-182	-958	-89	-1 104	0
SVALÖV	13020	17,53	84	95,8	5 927	6 962	-1 035	409	-316	-32	-1 104	0
SVEDALA	17797	17,53	93	93,2	3 812	5 487	-1 675	222	-701	-80	-1 104	0
TRELLEBORG	36750	17,53	93	94,3	4 185	5 590	-1 404	19	-230	-81	-1 104	0
VELLINGE	28332	17,53	112	88,5	0	2 442	-2 833	-202	-1 450	-90	-1 104	0
YSTAD	25377	17,53	90	92,9	4 308	6 057	-1 749	222	-796	-71	-1 104	0
FALKENBERG	38165	18,57	83	93,5	6 028	7 629	-1 601	398	-863	-31	-1 104	0
HALMSTAD	80935	18,57	96	96,6	4 616	5 454	-838	80	271	-85	-1 104	0
HYLTE	11162	18,57	88	100,2	6 721	6 672	49	521	-613	112	34	0
KUNGSBACKA	55783	18,57	104	90,2	1 620	4 034	-2 415	-129	-1 104	-68	-1 104	0
LAHOLM	22917	18,57	77	96	7 686	8 672	-986	479	-373	7	-1 104	0
VARBERG	50112	18,57	87	92,7	5 183	6 982	-1 799	214	-858	-59	-1 104	0
GÖTEBORG	434123	17,39	110	96,6	1 973	2 811	-838	-296	658	-94	-1 104	0
HÄRRYDA	27383	18,72	105	91,9	1 778	3 774	-1 996	-106	-704	-80	-1 104	0
KUNGÄLV	34570	18,72	99	91,4	2 719	4 838	-2 119	-171	-758	-77	-1 104	0
LYSEKIL	15394	18,72	89	98,5	6 322	6 692	-370	417	388	-71	-1 104	0
MUNKEDAL	11186	18,72	82	99,6	7 799	7 898	-99	310	70	55	-535	0
MÖLNDAL	52290	18,72	111	93,8	1 244	2 772	-1 528	-271	-71	-93	-1 104	0
ORUST	14807	18,72	78	96,4	7 665	8 552	-887	440	-237	10	-1 104	0
PARTILLE	30676	18,72	110	93,7	1 375	2 927	-1 552	-92	-262	-94	-1 104	0
SOTENÄS	9923	18,72	84	100	7 460	7 460	0	703	471	-69	-1 104	0

*) Summan av strukturutjämningens olika delar kan avvika från det totala strukturtillägget/avdraget beroende på att det totala tillägget/avdraget beräknats med avrundade indextal.

Tabell 2. Fortsättning

	Antal invånare 930101	*Enhetlig länsvis utdebitering*	*Sk.kraft prognos 1993*	*Struktur-index*	*Totalt bidrag kr/inv*	*Varav Inkomst-utjämning*	*Struktur-tillägg/avdrag (se not)*	*Varav Ålder*	*Social*	*Gleshet*	*Klimat*	*Befolknings-minskning*
STENUNGSUND	19153	18,72	101	92,2	2 631	4 553	-1 922	-241	-506	-65	-1 104	0
STRÖMSTAD	10938	18,72	82	95,3	6 757	7 915	-1 158	242	-312	10	-1 104	0
TANUM	12260	18,72	74	96,8	8 407	9 195	-788	574	-423	174	-1 104	0
TJÖRN	14154	18,72	88	92,4	4 922	6 794	-1 873	187	-903	-60	-1 104	0
UDDEVALLA	47890	18,72	95	97,8	5 077	5 619	-542	-31	669	-77	-1 104	0
ÖCKERÖ	11260	18,72	88	92,9	5 029	6 778	-1 749	177	-736	-93	-1 104	0
ALE	24631	17,91	98	95,2	3 634	4 817	-1 183	9	-571	-82	-535	0
ALINGSÅS	34094	17,91	90	97,4	5 479	6 120	-641	287	-309	-75	-535	0
BENGTSFORS	11860	17,91	87	101,3	6 975	6 654	320	561	-309	39	34	0
BORÅS	102864	17,91	98	98	4 420	4 913	-493	60	56	-85	-535	0
DALS-ED	5440	17,91	78	103,6	9 062	8 175	887	639	-19	226	34	0
FÄRGELANDA	7599	17,91	82	103,9	8 510	7 549	961	331	468	132	34	0
HERRLJUNGA	9794	17,91	81	101,1	7 885	7 614	271	435	-225	38	34	0
LERUM	33704	17,91	105	93,9	2 249	3 752	-1 503	-10	-866	-89	-535	0
LILLA EDET	13163	17,91	88	98,9	6 221	6 492	-271	256	42	-40	-535	0
MARK	33443	17,91	85	98,2	6 634	7 077	-443	452	-322	-32	-535	0
MELLERUD	10603	17,91	79	103,5	8 821	7 958	862	491	307	30	34	0
SVENLJUNGA	11357	17,91	80	98,1	7 294	7 762	-468	457	-1 092	126	34	0
TRANEMO	12531	17,91	89	98,1	5 808	6 276	-468	311	-854	29	34	0
TROLLHÄTTAN	51455	17,91	104	96,1	2 922	3 883	-961	-182	-147	-89	-535	0
ULRICEHAMN	22952	17,91	86	98,6	6 447	6 792	-345	504	-891	16	34	0
VÅRGÅRDA	10402	17,91	79	96,3	7 124	8 036	-912	406	-809	29	-535	0
VÄNERSBORG	36905	17,91	98	96,5	4 001	4 864	-862	131	-378	-74	-535	0

*) Summan av strukturutjämningens olika delar kan avvika från det totala strukturtillägget/avdraget beroende på att det totala tillägget/avdraget beräknats med avrundade indextal.

Tabell 2. Fortsättning

	Antal invånare 930101	Enhetlig länsvis utdebitering	Sk.kraft prognos 1993	Struktur-index	Totalt bidrag kr/inv	Varav Inkomst-utjämning	Struktur-tillägg/avdrag (se not)	Varav Ålder	Social	Gleshet	Klimat	Befolknings-minskning
ÅMÅL	13529	17,91	89	99,4	6 245	6 392	-148	246	-382	-43	34	0
ESSUNGA	6056	17,77	77	96,7	7 477	8 290	-813	651	-972	53	-535	0
FALKÖPING	32198	17,77	86	99	6 487	6 733	-246	422	-658	-34	34	0
GRÅSTORP	6181	17,77	81	96,7	6 847	7 660	-813	646	-960	38	-535	0
GULLSPÅNG	6521	17,77	78	102,1	8 559	8 042	517	413	64	11	34	0
GÖTENE	13606	17,77	86	94,7	5 429	6 735	-1 306	437	-1 195	-25	-535	0
HABO	9604	17,77	84	93,7	5 567	7 119	-1 552	526	-1 528	-26	-535	0
HJO	9354	17,77	82	96,6	6 543	7 381	-838	481	-752	-32	-535	0
KARLSBORG	8130	17,77	89	95,9	5 366	6 376	-1 010	460	-917	-14	-535	0
LIDKÖPING	36265	17,77	91	95,9	5 033	6 043	-1 010	147	-560	-65	-535	0
MARIESTAD	24963	17,77	93	95,7	4 609	5 669	-1 059	34	-499	-63	-535	0
MULLSJÖ	7389	17,77	83	99,7	7 144	7 217	-74	582	-609	-73	34	0
SKARA	18846	17,77	91	97,7	5 436	6 002	-567	299	-841	-60	34	0
SKÖVDE	48123	17,77	99	95,8	3 584	4 619	-1 035	-80	-905	-81	34	0
TIBRO	11254	17,77	87	96,9	5 914	6 678	-764	288	-1 020	-72	34	0
TIDAHOLM	13339	17,77	88	97,4	5 869	6 509	-641	288	-951	-14	34	0
TÖREBODA	10483	17,77	78	100,5	8 246	8 123	123	474	-422	36	34	0
VARA	17144	17,77	79	96,5	7 154	8 016	-862	473	-839	34	-535	0
ARVIKA	27183	18,1	87	104,9	7 928	6 721	1 207	188	359	48	603	0
EDA	9615	18,1	81	106,3	9 348	7 796	1 552	260	541	156	603	0
FILIPSTAD	13358	18,1	93	109,7	8 182	5 792	2 390	309	1 441	48	603	0
FORSHAGA	12118	18,1	88	100,6	6 720	6 572	148	286	-104	-69	34	0
GRUMS	10382	18,1	92	99,4	5 814	5 962	-148	113	-247	-43	34	0

*) Summan av strukturutjämningens olika delar kan avvika från det totala strukturtillägget/avdraget beroende på att det totala tillägget/avdraget beräknats med avrundade indextal.

Tabell 2. Fortsättning

	Antal invånare 930101	Enhetlig länsvis utdebitering	Sk.kraft prognos 1993	Struktur-index	Totalt bidrag kr/inv	Varav Inkomst-utjämning	Struktur-tillägg/avdrag (se not)	Varav Ålder	Social	Gleshet	Klimat	Befolknings-minskning
HAGFORS	16109	18,1	95	107,2	7 163	5 384	1 774	79	363	156	1 172	5
HAMMARÖ	13702	18,1	105	100,3	3 757	3 683	74	125	-1	-93	34	0
KARLSTAD	77266	18,1	102	99,5	4 047	4 170	-123	-235	173	-85	34	0
KIL	12378	18,1	87	98,2	6 358	6 802	-443	124	-547	-51	34	0
KRISTINEHAMN	26025	18,1	95	102,8	6 120	5 430	690	99	616	-69	34	0
MUNKFORS	4821	18,1	91	105,2	7 364	6 083	1 281	228	527	-68	603	0
STORFORS	5302	18,1	91	106,7	7 791	6 141	1 651	347	648	59	603	0
SUNNE	13891	18,1	79	104,7	9 180	8 022	1 158	319	-16	243	603	0
SÄFFLE	18044	18,1	89	100,1	6 473	6 448	25	279	-324	29	34	0
TORSBY	15146	18,1	86	115,7	10 839	6 970	3 868	404	779	949	1 741	0
ÅRJÄNG	10170	18,1	78	105,2	9 487	8 206	1 281	351	-33	364	603	0
ASKERSUND	12146	17,29	87	101,8	6 932	6 488	443	503	-164	64	34	0
DEGERFORS	11730	17,29	96	102	5 572	5 079	493	133	393	-66	34	0
HALLSBERG	16888	17,29	91	100,2	5 925	5 876	49	232	-162	-44	34	0
HÄLLEFORS	9242	17,29	97	107,4	6 817	4 784	1 823	229	969	19	603	209
KARLSKOGA	33806	17,29	110	100	2 921	2 838	0	-90	136	-89	34	83
KUMLA	18856	17,29	91	99,6	5 731	5 829	-99	146	-205	-82	34	0
LAXÅ	7522	17,29	98	103,3	5 817	4 755	813	186	591	-2	34	249
LINDESBERG	24921	17,29	92	102,1	6 143	5 626	517	335	-407	-4	603	0
LJUSNARSBERG	6517	17,29	87	110,2	8 973	6 459	2 513	538	743	49	1 172	0
NORA	10642	17,29	90	103,2	6 713	5 924	788	359	-165	2	603	0
ÖREBRO	122610	17,29	98	99,9	4 705	4 730	-25	70	-59	-81	34	0
ARBOGA	14673	17,96	96	98,9	5 004	5 275	-271	50	-296	-70	34	0

*) Summan av strukturutjämningens olika delar kan avvika från det totala strukturtillägget/avdraget beroende på att det totala tillägget/avdraget beräknats med avrundade indextal.

Tabell 2. Fortsättning

	Antal invånare 930101	Enhetlig länsvis utdebitering	Sk.kraft prognos 1993	Struktur-index	Totalt bidrag kr/inv	Varav Inkomst-utjämning	Struktur-tillägg/avdrag (se not)	Varav Ålder	Social	Gleshet	Klimat	Befolknings-minskning
FAGERSTA	13786	17,96	103	107,7	5 882	3 985	1 897	-5	1 377	-86	603	0
HALLSTAHAMMAR	16658	17,96	101	102,4	4 926	4 334	591	-211	861	-88	34	0
HEBY	13828	17,96	80	104,8	9 115	7 933	1 183	376	131	85	603	0
KUNGSÖR	8585	17,96	93	102,4	6 358	5 767	591	92	546	-73	34	0
KÖPING	26468	17,96	98	103,2	5 727	4 938	788	14	827	-77	34	0
NORBERG	6751	17,96	90	108,2	8 247	6 227	2 020	345	545	-37	1 172	0
SALA	22163	17,96	87	105,2	8 015	6 734	1 281	234	436	18	603	0
SKINNSKATTEBERG	5384	17,96	87	107,7	8 598	6 701	1 897	267	926	111	603	0
SURAHAMMAR	11436	17,96	98	104,9	5 998	4 790	1 207	66	617	-85	603	0
VÄSTERÅS	120914	17,96	106	99,8	3 461	3 511	-49	-325	341	-92	34	0
AVESTA	24822	17,34	95	109,7	7 579	5 189	2 390	159	1 127	-67	1 172	0
BORLÄNGE	47133	17,34	100	106,9	6 158	4 458	1 700	-110	716	-87	1 172	0
FALUN	54617	17,34	99	105,1	5 771	4 515	1 257	136	6	-52	1 172	0
GAGNEF	10555	17,34	86	107,5	8 520	6 672	1 848	485	172	24	1 172	0
HEDEMORA	16957	17,34	90	108,6	8 155	6 036	2 119	315	651	-16	1 172	0
LEKSAND	15227	17,34	83	104,5	8 288	7 179	1 109	513	-634	65	1 172	0
LUDVIKA	29280	17,34	100	109,8	6 861	4 447	2 415	212	1 082	-62	1 172	0
MALUNG	11630	17,34	90	112,2	9 028	6 022	3 006	-12	63	643	2 310	0
MORA	20965	17,34	88	108,4	8 301	6 232	2 070	179	56	98	1 741	0
ORSA	7411	17,34	81	112,2	10 357	7 352	3 006	484	524	253	1 741	0
RÄTTVIK	11424	17,34	83	109,1	9 310	7 068	2 242	517	234	311	1 172	0
SMEDJEBACKEN	13377	17,34	96	108,2	7 114	5 093	2 020	156	660	28	1 172	0
SÄTER	12021	17,34	85	107,1	8 511	6 761	1 749	412	151	19	1 172	0

*) Summan av strukturutjämningens olika delar kan avvika från det totala strukturtillägget/avdraget beroende på att det totala tillägget/avdraget beräknats med avrundade indextal.

Tabell 2. Fortsättning

	Antal invånare 930101	Enhetlig länsvis utdebitering	Sk.kraft prognos 1993	Struktur-index	Totalt bidrag kr/inv	Varav Inkomst-utjämning	Struktur-tillägg/avdrag (se not)	Varav Ålder	Social	Gleshet	Klimat	Befolknings-minskning
VANSBRO	7913	17,34	82	110,8	9 946	7 279	2 661	509	68	337	1 741	6
ÄLVDALEN	8409	17,34	81	123,9	13 309	7 420	5 889	260	740	2 017	2 879	0
BOLLNÄS	28180	17,1	89	107,6	7 888	6 015	1 873	224	432	38	1 172	0
GÄVLE	89223	17,1	104	102,8	4 333	3 643	690	-208	386	-85	603	0
HOFORS	11934	17,1	105	113,5	7 018	3 588	3 326	24	2 182	-62	1 172	104
HUDIKSVALL	38630	17,1	91	107,1	7 462	5 712	1 749	125	435	6	1 172	0
LJUSDAL	21228	17,1	82	114,1	10 568	7 094	3 474	304	896	538	1 741	0
NORDANSTIG	11607	17,1	79	110	10 153	7 689	2 464	430	626	231	1 172	0
OCKELBO	6484	17,1	84	108,4	8 916	6 846	2 070	273	311	304	1 172	0
OVANÅKER	13599	17,1	84	107,5	8 633	6 785	1 848	340	-490	263	1 741	0
SANDVIKEN	39932	17,1	100	103,3	5 161	4 348	813	-30	317	-72	603	0
SÖDERHAMN	29868	17,1	95	109,4	7 423	5 107	2 316	84	1 109	-51	1 172	0
HÄRNÖSAND	27640	18,1	97	105,6	6 491	5 111	1 380	242	16	-47	1 172	0
KRAMFORS	24448	18,1	89	112,6	9 629	6 495	3 104	480	810	66	1 741	30
SOLLEFTEÅ	24873	18,1	89	113,1	9 626	6 382	3 228	489	16	413	2 310	16
SUNDSVALL	94562	18,1	106	104,4	4 655	3 571	1 084	-239	206	-64	1 172	0
TIMRÅ	18738	18,1	97	105,7	6 482	5 078	1 404	39	237	-50	1 172	0
ÅNGE	12635	18,1	89	113,1	9 703	6 448	3 228	276	185	462	2 310	27
ÖRNSKÖLDSVIK	59600	18,1	96	107,6	7 173	5 300	1 873	183	-150	94	1 741	0
BERG	8734	17,62	72	125,9	15 456	9 074	6 381	672	-9	2 835	2 879	0
BRÄCKE	8708	17,62	81	117,5	11 921	7 609	4 312	640	251	1 109	2 310	0
HÄRJEDALEN	12466	17,62	82	119,6	12 155	7 326	4 829	294	-349	2 000	2 879	0
KROKOM	14648	17,62	78	118,6	12 562	7 979	4 583	630	-368	1 449	2 879	0

*) Summan av strukturutjämningens olika delar kan avvika från det totala strukturtillägget/avdraget beroende på att det totala tillägget/avdraget beräknats med avrundade indextal.

Tabell 2. Fortsättning

	Antal invånare 930101	Enhetlig länsvis utdebitering	Sk.kraft prognos 1993	Struktur-index	Totalt bidrag kr/inv	Varav Inkomst-utjämning	Struktur-tillägg/avdrag (se not)	Varav Ålder	Social	Gleshet	Klimat	Befolknings-minskning
RAGUNDA	7015	17,62	84	115,7	11 086	7 131	3 868	650	-96	1 004	2 310	86
STRÖMSUND	16085	17,62	81	121,2	12 770	7 531	5 223	514	222	1 606	2 879	15
ÅRE	10012	17,62	81	120,4	12 562	7 536	5 026	284	-662	2 514	2 879	0
ÖSTERSUND	58973	17,62	98	106,4	6 287	4 710	1 577	-219	121	-59	1 741	0
BJURHOLM	2938	17,72	79	121,2	13 241	7 968	5 223	508	312	1 524	2 879	49
DOROTEA	3754	17,72	81	127,3	14 263	7 537	6 726	472	638	2 161	3 448	0
LYCKSELE	14350	17,72	90	119,4	10 921	6 141	4 780	213	504	616	3 448	0
MALÅ	4177	17,72	87	122,7	12 258	6 665	5 593	217	1 045	870	3 448	0
NORDMALING	8222	17,72	79	111,1	10 643	7 908	2 735	745	-105	352	1 741	0
NORSJÖ	5358	17,72	87	120,6	11 647	6 572	5 075	237	586	812	3 448	0
ROBERTSFORS	7905	17,72	78	114,6	11 609	8 012	3 597	599	256	433	2 310	0
SKELLEFTEÅ	75917	17,72	94	109,8	7 867	5 452	2 415	60	10	38	2 310	0
SORSELE	3540	17,72	80	150,3	20 336	7 828	12 319	682	974	6 723	4 017	115
STORUMAN	7744	17,72	85	123,8	12 946	6 885	5 864	47	-177	2 552	3 448	197
UMEÅ	93084	17,72	98	105	5 965	4 733	1 232	-347	-98	-72	1 741	0
VILHELMINA	8491	17,72	82	130,2	14 876	7 435	7 441	376	1 036	2 589	3 448	0
VINDELN	6722	17,72	78	120,5	13 096	8 045	5 051	501	378	1 300	2 879	0
VÄNNÄS	8651	17,72	84	112	10 098	7 142	2 957	234	-178	27	2 879	0
ÅSELE	4162	17,72	82	129,1	14 708	7 484	7 170	372	583	2 755	3 448	54
ARJEPLOG	3760	18,38	90	146	17 671	6 312	11 334	166	582	6 563	4 017	25
ARVIDSJAUR	8051	18,38	91	124,3	12 242	6 255	5 987	175	321	1 484	4 017	0
BODEN	30318	18,38	96	116,3	9 327	5 311	4 016	52	451	66	3 448	0
GÄLLIVARE	22464	18,38	105	126,6	10 453	3 766	6 554	-385	1 736	604	4 586	133

*) Summan av strukturutjämningens olika delar kan avvika från det totala strukturtillägget/avdraget beroende på att det totala tillägget/avdraget beräknats med avrundade indextal.

Tabell 2. Fortsättning

	Antal invånare 930101	Enhetlig länsvis utdebitering	Sk.kraft prognos 1993	Struktur-index	Totalt bidrag kr/inv	Varav Inkomst-utjämning	Struktur-tillägg/avdrag (se not)	Varav Ålder	Social	Gleshet	Klimat	Befolknings-minskning
HAPARANDA	10700	18,38	79	120,5	13 196	8 145	5 051	74	2 036	58	2 879	0
JOKKMOKK	6691	18,38	94	136,9	14 773	5 651	9 091	78	740	4 266	4 017	31
KALIX	19378	18,38	96	114,8	9 006	5 360	3 646	49	657	57	2 879	0
KIRUNA	26296	18,38	108	124,5	9 259	3 223	6 036	-506	1 131	251	5 155	0
LULEÅ	68842	18,38	106	111,8	6 467	3 560	2 907	-486	596	-76	2 879	0
PAJALA	8459	18,38	78	136,6	17 361	8 307	9 018	203	1 605	3 202	4 017	36
PITEÅ	40663	18,38	95	111,9	8 443	5 511	2 932	46	3	7	2 879	0
ÄLVSBYN	9490	18,38	89	116,7	10 593	6 478	4 115	132	301	245	3 448	0
ÖVERKALIX	4758	18,38	83	130,1	14 996	7 580	7 416	76	1 791	2 088	3 448	0
ÖVERTORNEÅ	6196	18,38	78	124,8	14 522	8 412	6 110	479	882	1 298	3 448	0
min	2 938	16,91	69	88,2	0	0	-2 907	-738	-1 531	-94	-1 104	0
max	682 526	18,72	166	150,3	20 336	9 427	12 319	871	2 182	6 723	5 155	249

*) Summan av strukturutjämningens olika delar kan avvika från det totala strukturtillägget/avdraget beroende på att det totala tillägget/avdraget beräknats med avrundade indextal.

Tabell 3. Nytt statsbidrag 1993, före och efter övergångsregler. Differens mellan nytt bidrag och referensbidrag. Totala inkomster av skatt och nytt bidrag. Kr/inv.

	Utdebitering 1992	Beräknade egna skatteinkomster	Referensbidrag	Nytt utjämn.-bidrag	Diff nytt bidrag i förhållande t. referensbidrag	Diff i % av skatteink+ bidrag	Bidrag 1993 efter övergångsregel	Ny differens i förhållande t. referensbidrag	Totala inkomster skatt + bidrag efter överg.
BOTKYRKA	17,70	17 371	3 137	3 391	254	1,2	3 391	254	20 762
DANDERYD	13,45	20 646	0[1]	0	0	0,0	0	0	20 646
EKERÖ	16,55	17 780	2 630	392	-2 239	-11,0	2 324	-306	20 104
HANINGE	17,30	17 487	2 083	2 648	565	2,9	2 376	294	19 863
HUDDINGE	17,75	19 010	2 293	1 457	-835	-3,9	1 973	-320	20 983
JÄRFÄLLA	17,35	20 457	2 307	0	-2 307	-10,1	1 966	-341	22 423
LIDINGÖ	15,52	21 710	0[1]	0	0	0,0	0	0	21 710
NACKA	16,05	18 085	1 866	514	-1 353	-6,8	1 567	-299	19 652
NORRTÄLJE	17,05	13 965	4 948	6 161	1 213	6,4	5 232	284	19 197
NYNÄSHAMN	17,30	16 973	2 820	2 756	-64	-0,3	2 756	-64	19 729
SALEM	17,05	18 145	2 842	1 178	-1 664	-7,9	2 527	-315	20 672
SIGTUNA	17,30	17 610	2 804	2 059	-744	-3,6	2 497	-306	20 108
SOLLENTUNA	16,15	18 497	2 496	0	-2 496	-11,9	2 182	-315	20 679
SOLNA	14,60	16 579	1 333	144	-1 189	-6,6	1 065	-269	17 643
STOCKHOLM	15,80	17 925	3 207	655	-2 552	-12,1	2 890	-317	20 815
SUNDBYBERG	16,60	18 901	2 205	388	-1 817	-8,6	1 888	-317	20 789
SÖDERTÄLJE	17,25	17 059	2 911	3 338	427	2,1	3 211	300	20 270
TYRESÖ	16,70	18 586	1 763	478	-1 285	-6,3	1 458	-305	20 043
TÄBY	13,20	16 625	1 804	0	-1 804	-9,8	1 528	-276	18 153
UPPLANDS-BRO	17,80	18 201	3 235	2 646	-589	-2,7	2 914	-322	21 115
UPPLANDS-VÄSBY	17,80	19 621	2 206	755	-1 451	-6,6	1 879	-327	21 500
VALLENTUNA	15,90	15 415	2 820	2 558	-262	-1,4	2 558	-262	17 973
VAXHOLM	16,70	17 769	2 717	762	-1 954	-9,5	2 409	-307	20 178

[1] För kommuner med negativt referensbidrag regleras övergången till det nya systemet i särskild ordning.

Tabell 3. Fortsättning

	Utdebitering 1992	Beräknade egna skatte-inkomster	Referens-bidrag	Nytt utjämn.-bidrag	Diff nytt bidrag i förhållande t. referensbidrag	Diff i % av skatteink+ bidrag	Bidrag 1993 efter över-gångsregel	Ny differens i förhållande t. referensbidrag	Totala inkomster skatt + bidrag efter överg.
VÄRMDÖ	17,30	16 088	2 804	3 473	670	3,5	3 087	283	19 175
ÖSTERÅKER	15,80	15 629	2 639	2 102	-538	-2,9	2 365	-274	17 995
ENKÖPING	18,70	15 986	3 711	4 940	1 229	6,2	4 006	295	19 992
HÅBO	18,00	18 149	1 953	1 449	-504	-2,5	1 652	-302	19 801
TIERP	19,70	15 449	6 688	7 565	878	4,0	7 020	332	22 469
UPPSALA	18,05	16 518	3 139	3 898	760	3,9	3 434	295	19 951
ÄLVKARLEBY	20,20	17 845	6 303	6 047	-256	-1,1	6 047	-256	23 893
ÖSTHAMMAR	20,20	16 388	6 998	6 654	-344	-1,5	6 654	-344	23 042
ESKILSTUNA	19,74	17 940	3 696	5 621	1 925	8,9	4 020	325	21 961
FLEN	19,64	16 683	6 220	6 470	250	1,1	6 470	250	23 153
GNESTA	18,54	14 661	5 438	7 305	1 867	9,3	5 740	301	20 401
KATRINEHOLM	18,54	15 650	4 497	6 366	1 869	9,3	4 799	302	20 450
NYKÖPING	18,54	17 367	2 847	3 503	656	3,2	3 151	303	20 518
OXELÖSUND	19,34	19 981	2 526	2 690	164	0,7	2 690	164	22 672
STRÄNGNÄS	18,54	16 380	3 304	5 328	2 024	10,3	3 599	295	19 979
TROSA	18,54	16 955	3 023	5 324	2 301	11,5	3 323	300	20 278
VINGÅKER	19,44	15 239	6 357	7 599	1 242	5,8	6 681	324	21 920
BOXHOLM	18,35	14 034	7 652	7 568	-84	-0,4	7 568	-84	21 602
FINSPÅNG	19,50	17 178	4 774	4 352	-422	-1,9	4 445	-329	21 623
KINDA	19,60	14 034	8 738	7 927	-811	-3,6	8 396	-342	22 430
LINKÖPING	17,85	16 509	2 639	2 881	243	1,3	2 881	243	19 391
MJÖLBY	18,10	14 679	5 415	5 922	507	2,5	5 717	301	20 395
MOTALA	19,10	15 979	4 811	5 784	973	4,7	5 123	312	21 101

Tabell 3. Fortsättning

	Utdebitering 1992	Beräknade egna skatte-inkomster	Referens-bidrag	Nytt utjämn.-bidrag	Diff nytt bidrag i förhållande t. referensbidrag	Diff i % av skatteink+ bidrag	Bidrag 1993 efter över-gångsregel	Ny differens i förhållande t. referensbidrag	Totala inkomster skatt + bidrag efter överg.
NORRKÖPING	19,65	17 748	4 603	4 456	-146	-0,7	4 456	-146	22 205
SÖDERKÖPING	18,80	14 689	6 501	6 105	-396	-1,9	6 183	-318	20 872
VADSTENA	18,45	16 228	4 531	4 315	-216	-1,0	4 315	-216	20 543
VALDEMARSVIK	19,35	14 500	8 880	6 696	-2 184	-9,3	8 530	-351	23 030
YDRE	17,35	12 214	8 153	9 018	864	4,2	8 459	306	20 673
ÅTVIDABERG	18,10	15 102	6 117	5 255	-862	-4,1	5 799	-318	20 900
ÖDESHÖG	18,35	12 815	7 461	7 980	519	2,6	7 766	304	20 580
ANEBY	18,25	12 746	9 112	8 120	-992	-4,5	8 784	-328	21 530
EKSJÖ	19,00	15 446	4 876	5 989	1 113	5,5	5 181	305	20 627
GISLAVED	18,00	15 921	3 790	4 544	754	3,8	4 085	296	20 006
GNOSJÖ	17,50	15 916	3 282	3 452	170	0,9	3 452	170	19 367
JÖNKÖPING	18,20	16 180	3 820	4 122	302	1,5	4 120	300	20 299
NÄSSJÖ	18,85	15 597	5 139	5 446	307	1,5	5 446	307	21 043
SÄVSJÖ	18,00	13 037	7 381	8 121	740	3,6	7 687	306	20 725
TRANÅS	19,00	15 818	5 228	5 852	624	3,0	5 544	316	21 362
VAGGERYD	18,00	14 420	6 451	6 167	-285	-1,4	6 167	-285	20 587
VETLANDA	18,60	15 076	5 465	5 883	418	2,0	5 773	308	20 849
VÄRNAMO	18,50	16 987	3 754	3 647	-107	-0,5	3 647	-107	20 634
ALVESTA	18,75	15 166	6 870	5 879	-991	-4,5	6 540	-331	21 705
LESSEBO	18,75	15 340	9 080	5 837	-3 243	-13,3	8 713	-366	24 053
LJUNGBY	18,25	15 000	5 459	5 350	-109	-0,5	5 350	-109	20 350
MARKARYD	19,25	15 517	7 059	6 470	-589	-2,6	6 721	-339	22 238
TINGSRYD	19,25	14 038	8 621	7 715	-906	-4,0	8 281	-340	22 319

Tabell 3. Fortsättning

	Utdebitering 1992	Beräknade egna skatteinkomster	Referensbidrag	Nytt utjämn.-bidrag	Diff nytt bidrag i förhållande t. referensbidrag	Diff i % av skatteink+ bidrag	Bidrag 1993 efter övergångsregel	Ny differens i förhållande t. referensbidrag	Totala inkomster skatt + bidrag efter överg.
UPPVIDINGE	19,75	15 657	8 626	7 447	-1 179	-4,9	8 261	-364	23 918
VÄXJÖ	19,00	17 178	3 329	3 714	386	1,9	3 636	308	20 814
ÄLMHULT	16,75	13 737	5 805	5 579	-226	-1,2	5 579	-226	19 316
BORGHOLM	18,20	11 675	8 993	8 788	-205	-1,0	8 788	-205	20 464
EMMABODA	19,00	16 255	5 763	5 182	-581	-2,6	5 432	-330	21 688
HULTSFRED	18,70	14 992	8 102	7 272	-831	-3,6	7 756	-346	22 748
HÖGSBY	19,30	14 009	10 628	8 371	-2 257	-9,2	10 258	-370	24 267
KALMAR	18,70	16 251	3 459	4 301	842	4,3	3 755	296	20 006
MÖNSTERÅS	19,20	15 715	5 007	5 766	759	3,7	5 318	311	21 034
MÖRBYLÅNGA	18,20	13 319	5 887	6 543	656	3,4	6 175	288	19 494
NYBRO	18,60	15 482	5 257	5 569	312	1,5	5 568	311	21 050
OSKARSHAMN	18,55	16 349	4 990	4 649	-340	-1,6	4 670	-320	21 019
TORSÅS	19,20	12 802	9 122	8 906	-216	-1,0	8 906	-216	21 708
VIMMERBY	18,45	14 569	5 100	6 920	1 821	9,3	5 395	295	19 963
VÄSTERVIK	18,95	15 645	6 497	5 739	-758	-3,4	6 165	-332	21 810
GOTLAND	19,70	14 576	8 697	7 042	-1 655	-7,1	8 348	-349	22 925
KARLSHAMN	18,70	16 789	4 732	4 006	-726	-3,4	4 410	-323	21 199
KARLSKRONA	18,35	15 483	6 638	4 879	-1 759	-8,0	6 306	-332	21 789
OLOFSSTRÖM	18,20	16 995	4 323	3 565	-757	-3,6	4 003	-320	20 998
RONNEBY	18,20	15 157	6 609	5 139	-1 470	-6,8	6 283	-327	21 440
SÖLVESBORG	18,45	14 761	5 455	5 279	-175	-0,9	5 279	-175	20 040
BROMÖLLA	16,65	14 157	4 009	4 708	699	3,8	4 281	272	18 438
BÅSTAD	17,80	14 005	4 589	4 973	384	2,1	4 868	279	18 873

Tabell 3. Fortsättning

	Utdebitering 1992	Beräknade egna skatteinkomster	Referensbidrag	Nytt utjämn.-bidrag	Diff nytt bidrag i förhållande t. referensbidrag	Diff i % av skatteink+ bidrag	Bidrag 1993 efter övergångsregel	Ny differens i förhållande t. referensbidrag	Totala inkomster skatt + bidrag efter överg.
HÄSSLEHOLM	17,30	14 260	3 981	5 060	1 079	5,9	4 255	274	18 515
KLIPPAN	18,20	15 055	5 005	5 380	374	1,9	5 306	301	20 361
KRISTIANSTAD	18,30	15 731	4 776	4 347	-429	-2,1	4 469	-308	20 200
OSBY	18,55	14 929	7 085	6 237	-848	-3,9	6 754	-330	21 684
PERSTORP	18,30	16 029	5 462	4 754	-708	-3,3	5 140	-322	21 169
SIMRISHAMN	17,80	13 864	4 534	6 171	1 637	8,9	4 810	276	18 674
TOMMELILLA	17,80	12 315	7 103	7 314	212	1,1	7 314	212	19 629
ÅSTORP	18,30	15 426	4 860	4 884	23	0,1	4 884	23	20 310
ÄNGELHOLM	17,05	14 246	3 350	4 668	1 318	7,5	3 614	264	17 859
ÖRKELLJUNGA	16,95	12 644	6 459	5 955	-504	-2,6	6 172	-287	18 816
ÖSTRA GÖINGE	18,80	15 681	6 582	5 112	-1 471	-6,6	6 248	-334	21 930
BJUV	18,27	15 849	5 196	4 452	-744	-3,5	4 880	-316	20 729
BURLÖV	18,62	18 217	3 157	2 754	-402	-1,9	2 836	-321	21 053
ESLÖV	18,27	14 864	5 201	5 100	-100	-0,5	5 100	-100	19 965
HELSINGBORG	18,37	17 006	2 757	3 824	1 067	5,4	3 053	296	20 059
HÖGANÄS	17,27	15 817	4 069	3 160	-910	-4,6	3 771	-298	19 588
HÖRBY	17,27	12 285	6 790	6 819	30	0,2	6 819	30	19 104
HÖÖR	18,27	13 782	6 211	6 089	-122	-0,6	6 089	-122	19 872
KÄVLINGE	17,92	15 593	4 462	3 419	-1 043	-5,2	4 161	-301	19 754
LANDSKRONA	18,77	16 323	4 062	5 128	1 066	5,2	4 368	306	20 691
LOMMA	16,77	17 885	3 025	0	-3 025	-14,5	2 712	-314	20 597
LUND	18,02	16 713	2 967	2 637	-331	-1,7	2 672	-295	19 385
MALMÖ	18,00	16 674	3 195	3 929	733	3,7	3 493	298	20 167

Tabell 3. Fortsättning

	Utdebitering 1992	Beräknade egna skatteinkomster	Referensbidrag	Nytt utjämn.-bidrag	Diff nytt bidrag i förhållande t. referensbidrag	Diff i % av skatteink+ bidrag	Bidrag 1993 efter övergångsregel	Ny differens i förhållande t. referensbidrag	Totala inkomstskatt + bidrag efter överg.
SJÖBO	16,52	11 763	5 269	6 831	1 562	9,2	5 525	255	17 288
SKURUP	18,27	13 895	6 180	5 785	-396	-2,0	5 879	-301	19 774
STAFFANSTORP	16,77	16 804	2 859	762	-2 097	-10,7	2 564	-295	19 368
SVALÖV	18,52	14 481	6 274	5 927	-347	-1,7	5 962	-311	20 443
SVEDALA	18,27	15 822	4 446	3 812	-634	-3,1	4 142	-304	19 964
TRELLEBORG	18,27	15 715	3 366	4 185	820	4,3	3 652	286	19 367
VELLINGE	16,77	17 436	1 773	0	-1 773	-9,2	1 485	-288	18 921
YSTAD	18,52	15 436	3 940	4 308	368	1,9	4 231	291	19 667
FALKENBERG	19,05	14 634	5 245	6 028	783	3,9	5 543	298	20 177
HALMSTAD	18,05	15 981	3 782	4 616	834	4,2	4 078	296	20 059
HYLTE	18,55	15 206	6 504	6 721	218	1,0	6 721	218	21 928
KUNGSBACKA	19,35	18 611	2 417	1 620	-797	-3,8	2 102	-315	20 712
LAHOLM	19,05	13 565	7 542	7 686	144	0,7	7 686	144	21 251
VARBERG	20,05	16 102	4 991	5 183	193	0,9	5 183	193	21 285
GÖTEBORG	18,80	19 124	2 475	1 973	-502	-2,3	2 151	-324	21 274
HÄRRYDA	19,95	19 500	2 987	1 778	-1 209	-5,4	2 650	-337	22 149
KUNGÄLV	20,20	18 596	2 643	2 719	76	0,4	2 719	76	21 315
LYSEKIL	21,40	17 581	6 724	6 322	-402	-1,7	6 360	-365	23 941
MUNKEDAL	21,70	16 430	7 068	7 799	732	3,1	7 420	352	23 850
MÖLNDAL	18,40	18 970	1 959	1 244	-715	-3,4	1 645	-314	20 616
ORUST	20,70	14 949	6 870	7 665	795	3,6	7 198	327	22 147
PARTILLE	19,80	20 249	2 209	1 375	-834	-3,7	1 872	-337	22 121
SOTENÄS	19,70	15 376	7 470	7 460	-10	-0,0	7 460	-10	22 837

Tabell 3. Fortsättning

	Utdebitering 1992	Beräknade egna skatte-inkomster	Referens-bidrag	Nytt utjämn.-bidrag	Diff nytt bidrag i förhållande t. referensbidrag	Diff i % av skatteink+ bidrag	Bidrag 1993 efter över-gångsregel	Ny differens i förhållande t. referensbidrag	Totala inkomster skatt + bidrag efter överg.
STENUNGSUND	20,70	19 372	2 451	2 631	180	0,8	2 631	180	22 003
STRÖMSTAD	21,15	15 994	5 836	6 757	922	4,2	6 163	327	22 157
TANUM	20,70	14 238	8 234	8 407	172	0,8	8 407	172	22 645
TJÖRN	19,70	16 077	4 955	4 922	-34	-0,2	4 922	-34	20 999
UDDEVALLA	21,45	18 852	4 320	5 077	758	3,3	4 667	348	23 519
ÖCKERÖ	19,50	15 931	6 430	5 029	-1 401	-6,3	6 094	-335	22 025
ALE	20,00	18 202	3 842	3 634	-208	-0,9	3 634	-208	21 836
ALINGSÅS	20,15	16 872	4 168	5 479	1 311	6,2	4 484	316	21 356
BENGTSFORS	20,35	16 433	7 608	6 975	-634	-2,6	7 248	-361	23 681
BORÅS	19,10	17 280	3 100	4 420	1 320	6,5	3 406	306	20 686
DALS-ED	20,65	14 922	10 710	9 062	-1 648	-6,4	10 325	-384	25 247
FÄRGELANDA	20,05	15 189	8 544	8 510	-35	-0,1	8 510	-35	23 699
HERRLJUNGA	18,75	14 136	6 346	7 885	1 539	7,5	6 653	307	20 789
LERUM	19,25	18 664	2 440	2 249	-192	-0,9	2 249	-192	20 913
LILLA EDET	20,55	16 781	6 553	6 221	-333	-1,4	6 221	-333	23 001
MARK	19,15	15 012	5 716	6 634	917	4,4	6 027	311	21 039
MELLERUD	19,85	14 584	6 374	8 821	2 446	11,7	6 689	314	21 272
SVENLJUNGA	19,25	14 353	6 753	7 294	541	2,6	7 070	317	21 423
TRANEMO	18,60	15 412	5 979	5 808	-171	-0,8	5 808	-171	21 220
TROLLHÄTTAN	19,75	19 004	2 701	2 922	221	1,0	2 922	221	21 926
ULRICEHAMN	18,25	14 597	5 401	6 447	1 046	5,2	5 701	300	20 298
VÅRGÅRDA	18,85	13 767	6 877	7 124	247	1,2	7 124	247	20 892
VÄNERSBORG	20,50	18 604	4 035	4 001	-34	-0,1	4 001	-34	22 605

Tabell 3. Fortsättning

	Utdebitering 1992	Beräknade egna skatteinkomster	Referensbidrag	Nytt utjämn.-bidrag	Diff nytt bidrag i förhållande t. referensbidrag	Diff i % av skatteink+ bidrag	Bidrag 1993 efter övergångsregel	Ny differens i förhållande t. referensbidrag	Totala inkomster skatt + bidrag efter överg.
ÅMÅL	20,55	16 895	6 307	6 245	-62	-0,3	6 245	-62	23 139
ESSUNGA	18,70	13 324	8 981	7 477	-1 504	-6,7	8 646	-335	21 970
FALKÖPING	18,70	14 962	5 278	6 487	1 209	6,0	5 582	304	20 544
GRÄSTORP	19,20	14 361	7 744	6 847	-897	-4,1	7 412	-332	21 774
GULLSPÅNG	20,50	14 893	9 226	8 559	-666	-2,8	8 864	-362	23 757
GÖTENE	18,85	15 080	6 269	5 429	-840	-3,9	5 949	-320	21 029
HABO	17,20	13 389	6 521	5 567	-954	-4,8	6 222	-299	19 611
HJO	19,20	14 663	5 223	6 543	1 320	6,6	5 522	298	20 185
KARLSBORG	19,35	15 872	6 517	5 366	-1 151	-5,1	6 181	-336	22 053
LIDKÖPING	19,10	16 025	4 236	5 033	796	3,9	4 540	304	20 565
MARIESTAD	19,60	16 857	4 426	4 609	183	0,9	4 609	183	21 466
MULLSJÖ	18,20	14 067	6 845	7 144	299	1,4	7 144	299	21 210
SKARA	19,45	16 363	4 768	5 436	667	3,2	5 085	317	21 448
SKÖVDE	18,15	16 682	2 782	3 584	803	4,1	3 074	292	19 755
TIBRO	17,45	14 017	4 934	5 914	980	5,2	5 218	284	19 235
TIDAHOLM	18,95	15 401	6 236	5 869	-367	-1,7	5 911	-325	21 313
TÖREBODA	19,35	13 969	7 379	8 246	867	4,1	7 699	320	21 669
VARA	18,70	13 613	7 580	7 154	-426	-2,0	7 262	-318	20 875
ARVIKA	19,45	15 710	6 406	7 928	1 522	6,9	6 738	332	22 448
EDA	19,55	14 630	10 251	9 348	-903	-3,6	9 878	-373	24 508
FILIPSTAD	19,55	16 794	7 832	8 182	350	1,4	8 182	350	24 976
FORSHAGA	20,45	16 686	8 330	6 720	-1 610	-6,4	7 955	-375	24 641
GRUMS	20,45	17 376	5 649	5 814	165	0,7	5 814	165	23 190

Tabell 3. Fortsättning

	Utdebitering 1992	Beräknade egna skatte-inkomster	Referens-bidrag	Nytt utjämn.-bidrag	Diff nytt bidrag i förhållande t. referensbidrag	Diff i % av skatteink+ bidrag	Bidrag 1993 efter över-gångsregel	Ny differens i förhållande t. referensbidrag	Totala inkomster skatt + bidrag efter överg.
HAGFORS	20,35	17 940	6 278	7 163	885	3,7	6 642	363	24 582
HAMMARÖ	20,15	19 657	4 836	3 757	-1 079	-4,4	4 469	-367	24 126
KARLSTAD	*19,80*	*18 784*	*2 937*	*4 047*	*1 110*	*5,1*	*3 263*	*326*	*22 046*
KIL	20,05	16 105	6 371	6 358	-12	-0,1	6 358	-12	22 464
KRISTINEHAMN	20,85	18 328	5 493	6 120	627	2,6	5 851	357	24 178
MUNKFORS	20,55	17 323	9 108	7 364	-1 744	-6,6	8 712	-396	26 035
STORFORS	19,80	16 628	7 475	7 791	316	1,3	7 791	316	24 419
SUNNE	19,85	14 606	7 062	9 180	2 119	9,8	7 387	325	21 993
SÄFFLE	19,95	16 415	6 550	6 473	-77	-0,3	6 473	-77	22 888
TORSBY	20,55	16 316	8 408	10 839	2 430	9,8	8 779	371	25 095
ÅRJÄNG	19,30	14 006	8 508	9 487	979	4,3	8 845	338	22 851
ASKERSUND	19,20	15 433	8 172	6 932	-1 240	-5,3	7 818	-354	23 250
DEGERFORS	19,60	17 352	7 667	5 572	-2 095	-8,4	7 292	-375	24 644
HALLSBERG	19,20	16 113	6 183	5 925	-257	-1,2	5 925	-257	22 038
HÄLLEFORS	19,70	17 776	8 091	6 817	-1 274	-4,9	7 703	-388	25 479
KARLSKOGA	19,70	19 994	3 500	2 921	-580	-2,5	3 148	-352	23 142
KUMLA	18,70	15 743	5 381	5 731	350	1,7	5 698	317	21 441
LAXÅ	19,70	17 809	7 538	5 817	-1 721	-6,8	7 158	-380	24 968
LINDESBERG	19,20	16 391	6 412	6 143	-269	-1,2	6 143	-269	22 534
LJUSNARSBERG	19,70	15 867	9 952	8 973	-979	-3,8	9 565	-387	25 432
NORA	19,00	15 892	7 104	6 713	-391	-1,7	6 759	-345	22 651
ÖREBRO	19,50	17 657	4 484	4 705	222	1,0	4 705	222	22 362
ARBOGA	19,95	17 662	4 203	5 004	801	3,7	4 531	328	22 194

Tabell 3. Fortsättning

	Utdebitering 1992	Beräknade egna skatteinkomster	Referensbidrag	Nytt utjämn.-bidrag	Diff nytt bidrag i förhållande t. referensbidrag	Diff i % av skatteink+ bidrag	Bidrag 1993 efter övergångsregel	Ny differens i förhållande t. referensbidrag	Totala inkomster skatt + bidrag efter överg.
FAGERSTA	20,90	20 005	4 111	5 882	1 771	7,3	4 472	362	24 477
HALLSTAHAMMA	19,90	18 660	4 523	4 926	402	1,7	4 871	348	23 531
HEBY	19,90	14 673	6 255	9 115	2 860	13,7	6 569	314	21 243
KUNGSÖR	19,80	16 987	4 605	6 358	1 754	8,1	4 929	324	21 916
KÖPING	20,25	18 308	3 779	5 727	1 948	8,8	4 110	331	22 418
NORBERG	20,00	16 646	8 544	8 247	-297	-1,2	8 247	-297	24 894
SALA	20,40	16 404	5 477	8 015	2 538	11,6	5 806	328	22 209
SKINNSKATTEBER	19,90	16 039	9 285	8 598	-687	-2,7	8 905	-380	24 944
SURAHAMMAR	19,40	17 699	6 060	5 998	-63	-0,3	5 998	-63	23 697
VÄSTERÅS	18,55	18 245	2 436	3 461	1 026	5,0	2 746	310	20 991
AVESTA	19,75	17 376	5 270	7 579	2 309	10,2	5 610	340	22 986
BORLÄNGE	20,10	18 532	3 731	6 158	2 427	10,9	4 065	334	22 596
FALUN	18,95	17 409	3 717	5 771	2 054	9,7	4 034	317	21 443
GAGNEF	19,25	15 290	7 858	8 520	662	2,9	8 205	347	23 495
HEDEMORA	19,50	16 203	7 592	8 155	563	2,4	7 949	357	24 152
LEKSAND	19,10	14 612	7 016	8 288	1 272	5,9	7 340	324	21 952
LUDVIKA	20,25	18 683	6 095	6 861	766	3,1	6 466	372	25 149
MALUNG	19,25	16 011	7 635	9 028	1 393	5,9	7 990	355	24 001
MORA	19,75	16 188	6 415	8 301	1 886	8,3	6 754	339	22 943
ORSA	20,00	15 102	9 402	10 357	955	3,9	9 770	368	24 872
RÄTTVIK	19,25	14 851	7 141	9 310	2 168	9,9	7 471	330	22 322
SMEDJEBACKEN	20,10	17 795	5 563	7 114	1 551	6,6	5 913	350	23 708
SÄTER	18,75	14 796	6 268	8 511	2 243	10,6	6 584	316	21 380

Tabell 3. Fortsättning

	Utdebitering 1992	Beräknade egna skatte-inkomster	Referens-bidrag	Nytt utjämn.-bidrag	Diff nytt bidrag i förhållande t. referensbidrag	Diff i % av skatteink+ bidrag	Bidrag 1993 efter över-gångsregel	Ny differens i förhållande t. referensbidrag	Totala inkomster skatt + bidrag efter överg.
VANSBRO	19,10	14 502	9 273	9 946	673	2,8	9 630	357	24 132
ÄLVDALEN	19,75	14 835	12 566	13 309	742	2,7	12 977	411	27 812
BOLLNÄS	18,50	15 305	7 343	7 888	545	2,4	7 682	340	22 987
GÄVLE	18,65	18 016	2 912	4 333	1 422	6,8	3 225	314	21 241
HOFORS	20,00	19 385	5 130	7 018	1 888	7,7	5 498	368	24 883
HUDIKSVALL	19,25	16 266	6 414	7 462	1 048	4,6	6 754	340	23 020
LJUSDAL	20,00	15 284	8 529	10 568	2 039	8,6	8 886	357	24 170
NORDANSTIG	19,00	13 858	9 299	10 153	854	3,7	9 646	347	23 505
OCKELBO	19,50	15 184	8 605	8 916	311	1,3	8 916	311	24 100
OVANÅKER	19,00	14 863	7 819	8 633	813	3,6	8 160	340	23 023
SANDVIKEN	19,75	18 265	4 795	5 161	366	1,6	5 141	346	23 406
SÖDERHAMN	18,80	16 552	5 672	7 423	1 751	7,9	6 005	333	22 557
HÄRNÖSAND	20,80	18 651	6 734	6 491	-244	-1,0	6 491	-244	25 141
KRAMFORS	20,60	16 896	10 760	9 629	-1 131	-4,1	10 345	-415	27 241
SOLLEFTEÅ	20,85	17 232	10 764	9 626	-1 139	-4,1	10 345	-420	27 576
SUNDSVALL	20,05	19 684	3 935	4 655	720	3,0	4 289	354	23 973
TIMRÅ	20,10	18 060	5 802	6 482	680	2,8	6 160	358	24 220
ÅNGE	20,55	16 908	9 178	9 703	525	2,0	9 569	391	26 477
ÖRNSKÖLDSVIK	19,05	16 882	6 062	7 173	1 111	4,8	6 406	344	23 288
BERG	20,35	13 513	13 231	15 456	2 225	8,3	13 632	401	27 145
BRÄCKE	20,05	14 981	13 809	11 921	-1 889	-6,6	13 378	-432	28 359
HÄRJEDALEN	20,55	15 685	12 873	12 155	-718	-2,5	12 445	-428	28 130
KROKOM	20,00	14 524	12 271	12 562	291	1,1	12 562	291	27 086

Tabell 3. Fortsättning

	Utdebitering 1992	Beräknade egna skatteinkomster	Referensbidrag	Nytt utjämn.-bidrag	Diff nytt bidrag i förhållande t. referensbidrag	Diff i % av skatteink+ bidrag	Bidrag 1993 efter övergångsregel	Ny differens i förhållande t. referensbidrag	Totala inkomster skatt + bidrag efter överg.
RAGUNDA	20,55	15 912	12 088	11 086	-1 002	-3,6	11 668	-420	27 580
STRÖMSUND	20,55	15 445	13 691	12 770	-921	-3,2	13 254	-437	28 700
ÅRE	20,05	15 064	12 279	12 562	284	1,0	12 562	284	27 627
ÖSTERSUND	19,15	17 459	4 722	6 287	1 565	7,1	5 054	333	22 514
BJURHOLM	20,15	14 697	14 203	13 241	-962	-3,3	13 769	-433	28 466
DOROTEA	20,65	15 564	17 228	14 263	-2 964	-9,0	16 736	-492	32 300
LYCKSELE	20,10	16 733	11 016	10 921	-95	-0,3	10 921	-95	27 654
MALÅ	20,40	16 379	11 946	12 258	312	1,1	12 258	312	28 637
NORDMALING	19,65	14 399	12 413	10 643	-1 770	-6,6	12 011	-402	26 409
NORSJÖ	20,40	16 487	11 094	11 647	553	2,0	11 508	414	27 995
ROBERTSFORS	20,15	14 647	11 938	11 609	-330	-1,2	11 609	-330	26 256
SKELLEFTEÅ	20,15	17 558	7 640	7 867	227	0,9	7 867	227	25 425
SORSELE	20,65	15 225	15 970	20 336	4 366	14,0	16 438	468	31 663
STORUMAN	20,15	15 929	12 730	12 946	216	0,8	12 946	216	28 874
UMEÅ	20,35	18 558	4 295	5 965	1 671	7,3	4 638	343	23 195
VILHELMINA	20,65	15 683	14 540	14 876	336	1,1	14 876	336	30 559
VINDELN	19,65	14 247	13 261	13 096	-165	-0,6	13 096	-165	27 343
VÄNNÄS	20,15	15 637	9 912	10 098	186	0,7	10 098	186	25 735
ÅSELE	20,65	15 626	16 579	14 708	-1 871	-5,8	16 096	-483	31 722
ARJEPLOG	20,85	17 423	13 060	17 671	4 611	15,1	13 518	457	30 940
ARVIDSJAUR	19,15	16 061	12 399	12 242	-157	-0,6	12 242	-157	28 304
BODEN	20,20	17 979	10 612	9 327	-1 285	-4,5	10 183	-429	28 163
GÄLLIVARE	20,90	20 359	9 298	10 453	1 155	3,9	9 743	445	30 102

Tabell 3. Fortsättning

	Utdebitering 1992	Beräknade egna skatte-inkomster	Referens-bidrag	Nytt utjämn.-bidrag	Diff nytt bidrag i förhållande t. referensbidrag	Diff i % av skatteink+ bidrag	Bidrag 1993 efter över-gångsregel	Ny differens i förhållande t. referensbidrag	Totala inkomster skatt + bidrag efter överg.
HAPARANDA	19,35	14 239	12 472	13 196	724	2,7	12 872	401	27 112
JOKKMOKK	20,45	17 824	13 113	14 773	1 660	5,4	13 577	464	31 402
KALIX	20,20	17 926	10 705	9 006	-1 699	-5,9	10 275	-429	28 202
KIRUNA	21,20	21 279	7 749	9 259	1 510	5,2	8 185	435	29 463
LULEÅ	20,35	20 052	5 799	6 467	669	2,6	6 186	388	26 238
PAJALA	20,65	15 014	17 594	17 361	-233	-0,7	17 361	-233	32 375
PITEÅ	20,60	18 112	8 264	8 443	180	0,7	8 443	180	26 555
ÄLVSBYN	19,80	16 367	10 347	10 593	246	0,9	10 593	246	26 959
ÖVERKALIX	21,15	16 214	14 776	14 996	220	0,7	14 996	220	31 211
ÖVERTORNEÅ	20,10	14 500	16 224	14 522	-1 702	-5,5	15 763	-461	30 263
Min	13,20	11 675	0	0	-3 243	-14,5	0	-492	17 288
Max	21,70	21 710	17 594	20 336	4 611	15,1	17 361	468	32 375

Innehåll

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 1992 1

1 Inledning 4
2 Allmänna utgångspunkter 5
2.1 Den kommunala sektorn omdanas 5
2.2 Utgångspunkter för mina förslag 6
2.3 Ökad konkurrens 7
2.4 Utvecklingen i ett kvinnoperspektiv 8
2.5 Fortsatt avreglering 9
3 Förhållandet medborgare - kommun - stat 11
3.1 Den kommunalekonomiska kommittén 11
3.2 Den kommunala självstyrelsen 11
3.3 Sammanfattande synpunkter 12
4 Kommunernas anpassning till den samhällsekonomiska utvecklingen 14
4.1 Kravet på statsmakterna 15
4.2 Det samhällsekonomiska utrymmet för kommunerna 16
4.3 Riktlinjer för finansiering av den kommunala verksamheten 18
4.3.1 Omfattningen av statsbidragen till kommunerna 19
4.3.2 Avgiftsfinansiering 20
4.3.3 Kapitalförvaltning 21
4.3.4 Kommunernas skatteuttag 22
4.4 Modell för anpassning 22
4.4.1 Överläggningar 22
4.4.2 Finansieringsprincipen 24
4.5 Den kommunala ekonomin åren 1993-1997 26
4.6 Riktlinjer för de närmaste åren 30
5 Kommunernas och landstingens skatteinkomster 32
5.1 Beräkning av kommunalskatt i dag 32
5.2 Ett nytt system för utbetalning av kommunalskattemedel 33
5.2.1 Den nya metoden att beräkna kommunalskatten 35
5.2.2 Processen 37
5.3 Ikraftträdande 40
5.4 Neutralisering av förslag om slopat schablonavdrag . 41
6 Ett nytt statsbidragssystem för kommunerna 43
6.1 Principiella utgångspunkter 43
6.2 Bidrag och avgifter som avvecklas fr.o.m. år 1993 . 48
6.2.1 Rundgången av medel mellan stat och kommuner . upphör 48
6.2.2 Statsbidrag som avvecklas 49
6.2.3 Nytt totalt bidrag för kommunerna 56
6.3 Förslag till nytt generellt statsbidragssystem för kommunerna 57

6.3.1 Statligt utjämningsbidrag 57
6.3.2 Utjämning av inkomster 59
6.3.3 Utjämning av strukturella skillnader 65
6.3.4 Tillägg för befolkningsminskning 71
6.3.5 Inomregional utjämning 72
6.3.6 Expertgrupp för översyn av strukturutjämningen 73
6.4 Effekter för kommunerna av ett nytt statsbidragssystem 74
6.4.1 Referensalternativet för kommunerna 74
6.4.2 Utfall av det nya statsbidragssystemet 76
6.4.3 Övergångsregler för åren 1993 och 1994 . . . 81
7 Förändringar i statsbidragen till landstingen 84
7.1 Principiella utgångspunkter 84
7.2 Förändringar i bidragssystemet fr.o.m. år 1993 84
7.3 Bedömning av utfall 89
8 Målstyrning, uppföljning och utvärdering 90
8.1 Nationella mål 90
8.2 Uppföljning och utvärdering 91
9 Ekonomiska effekter m.m. 95
9.1 Summering av förslag med ekonomiska effekter . . . 95
9.2 Propositionen hösten 1992 97
10 Ikraftträdande 99
11 Hemställan 100
12 Beslut 101

Bilaga II:1 Försvarsdepartementets område 102
Bilaga II:2 Socialdepartementets område 105
Bilaga II:3 Kommunikationsdepartementets område 119
Bilaga II:4 Finansdepartementets område 124
Bilaga II:5 Utbildningsdepartementets område 148
Bilaga II:6 Kulturdepartementets område 157
Bilaga II:7 Sammanfattning över kommunalekonomiska kommitténs betänkande 159
Bilaga II:8 Förteckning över remissinstanserna 169
Bilaga II:9 Beräkningsförutsättningar för det nya utjämningsbidraget samt tabeller med kommunredovisningar 172

gotab 41187, Stockholm 1992