Regeringens proposition 1990/91:150

med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. (kompletteringsproposition)

Prop. 1990/91:150

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 18 april 1991 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Allan Larsson

Propositionens huvudsakliga ändamål

Det förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92 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 1990/91 försämras med 15,9 miljarder kronor jämfört med vad som beräknades i årets budgetproposition. Alltså förutses nu ett underskott om 18,5 miljarder kronor.

För budgetåret 1991/92 beräknades i budgetpropositionen ett underskott på statsbudgeten om 0,6 miljarder kronor. De nya beräkningarna visar ett underskott på 10,4 miljarder kronor.

I propositionen redovisar regeringen i en reviderad finansplan sin bedömning av hur den ekonomiska politiken bör utformas. Regeringen föreslår ytterligare arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att möta den ökade arbetslösheten. Finansieringen av dessa åtgärder föreslås i huvudsak ske genom överföring av medel från arbetsmarknadsfonden. Regeringen föreslår vidare ett samlat program för strukturella åtgärder i den offentliga sektorn.

Som särskilda bilagor till propositionen har fogats bl.a. en reviderad nationalbudget för år 1991 med en prognos för den svenska ekonomin åren 1991-1992 och kalkyler på meddellång sikt fram till 1995, samt en långtidsbudget för budgetåren 1991/92-1995/96.

1 *Riksdagen 1990/91. I saml. Nr 150. Bilaga I*

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 också förslag av finanspolitisk natur som hör samman med budgetförslaget.

I den andra delen redovisas ett samlat treårigt program med förslag till strukturella åtgärder för att ställa om och minska den statliga administrationen med 10 % under perioden 1991/92-1993/94.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Engström, Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Lööw, Persson, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsråden Larsson, Gradin, Thalén, Lindqvist, Åsbrink, Göransson, Persson, Sahlin, Lönnqvist, Johansson

---

Proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. (kompletteringsproposition)

Statsrådet Larsson anför:

Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1990/91:100) förelagt riksdagen ett förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92. 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.

Regeringen deklarerade i budgetpropositionen sin avsikt att i kompletteringspropositionen återkomma med ett samlat program där den statliga administrationen skall minskas med 10 % under perioden 1991/92-

1993/94. Statsrådet Johansson kommer senare denna dag att återkomma till detta.

Statsrådet Larsson föredrar den reviderade finansplanen samt redogör för statsbudgetens utgifter och beräknade inkomster under nästa budgetår, m.m. Statsråden Gradin, Thalén, Lindqvist, Larsson, Åsbrink, Göransson, Persson, Sahlin, Lönnqvist och Johansson föredrar de ifrågavarande förslagen inom utrikes-, social-, finans-, utbildnings-, arbetsmarknads-, bostads- och civildepartementens verksamhetsområden. Anförandena redovisas i underprotokollen för resp. departement.

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

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

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

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

Reviderad finansplan m.m.	Bilaga I:1
Utrikesdepartementet	Bilaga I:2
Socialdepartementet	Bilaga I:3
Finansdepartementet	Bilaga I:4
Utbildningsdepartementet	Bilaga I:5
Arbetsmarknadsdepartementet	Bilaga I:6
Bostadsdepartementet	Bilaga I:7
Civildepartementet	Bilaga I:8

Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1991

Reviderad finansplan

1 En politik för bättre tider

1.1 På rätt väg

Framtidsutsikterna för den svenska ekonomin har förbättrats markant under det senaste halvåret. Sverige befinner sig nu i en lågkonjunktur med svag tillväxt och stigande arbetslöshet. Men den internationella konjunkturnedgången förväntas varken bli lång eller djup. Tillsammans med de åtgärder som vidtagits för att bekämpa inflationen och skapa utrymme för en tillväxt i ekonomins konkurrensutsatta delar skapar detta förutsättningar för en återhämtning. Konjunkturen beräknas vända under senare delen av innevarande år och gradvis växa i styrka under 1992.

I budgetpropositionen redovisades den ekonomisk-politiska strategin för de närmaste åren. Den innebär i korthet följande:

1. Den ekonomiska politiken skall skapa förutsättningar för Sverige att aktivt och framgångsrikt delta i den internationella integrationen.
2. Den ekonomiska politiken skall medverka till att bromsa kostnadsutvecklingen och stärka konkurrenskraften för att hävda sysselsättningen och välfärden.
3. Den ekonomiska politiken skall bidra till tillväxt genom att stimulera produktivitet och sparande. Utrymme skall skapas för investeringar i produktion och infrastruktur.
4. Den ekonomiska politiken skall bidra till att utjämna levnadsvillkor och skapa en starkare bas för välfärden genom att arbetslinjen konsekvent hävdas.
5. Den ekonomiska politiken skall medverka till en uthållig tillväxt; produktion och konsumtion måste ställas om så att balansen mellan ekonomi och ekologi säkras.

Denna strategi skall nu fullföljas. Den ekonomiska politiken skall varaktigt nedbringa inflationen. Samtidigt skall den fulla sysselsättningen upprätthållas. Ambitionerna skall höjas när det gäller ekonomisk tillväxt. Inriktningen på att hävda välfärden och åstadkomma en rättvis fördelning skall fullföljas.

Det är nu möjligt att redovisa tydliga resultat och stora möjligheter som följd av den ekonomiska politiken.

Sverige har passerat vändpunkten när det gäller inflationen. Framför oss ligger nu en period av betydligt lägre prisstegringar. Det får stor betydelse för hela ekonomin. Vändpunkten när det gäller produktionen har kommmit närmare och bör inträffa under andra halvåret. En återhämtning bedöms ske under 1992.

För Sveriges del förbättras utsikterna av de strukturåtgärder som vidtagits för att återvinna tillväxten och de finanspolitiska åtgärder som satts in för att bidra till balans i ekonomin. För en stor del av arbetsmarknaden har nu stabiliseringsavtal träffats med syfte att växla om från inflationslöner till reallöner. Dessa avtal innehåller inte de inflationsdrivande klausuler som var vanliga under 1980-talet. Arbetet med stabiliseringsavtalet skall fortsätta på den återstående delen av arbetsmarknaden.

Effekterna av dessa åtgärder är en radikal nedväxling av inflationsför-

väntningarna. Konkurrenskraften kan nu börja återställas och ekonomin kan fungera effektivare. Därmed står det klart att Sverige kan klara upp sina kostnadsproblem genom en intern anpassning. Detta har skett i ett konstruktivt samarbete mellan statsmakterna och arbetsmarknadens parter. Sverige är i dessa grundläggande avseenden på rätt väg. Effekterna på sysselsättningen av vändningen i ekonomin kommer emellertid först senare. Därför kommer både 1991 och 1992 att bli kärva år på arbetsmarknaden. Av detta skäl krävs det en aktiv arbetsmarknadspolitik. Regeringen lägger nu fram förslag till en förstärkning av de aktiva åtgärderna utformade för att motverka både arbetslöshet och inflation.

En huvuduppgift för den ekonomiska politiken under de kommande åren blir att frigöra de krafter som kan medverka till en ökad produktivitet och tillväxt. Det handlar om att få ut den fulla effekten av de strukturreformer som redan genomförts eller är under genomförande.

Produktiviteten utvecklades svagt under 1989-1990. Tecken finns nu på att ett omslag är på väg. Detta framgår tydligt av prognoserna för de närmaste åren. Uppgången i produktiviteten skapar förutsättningar för en exportledd tillväxt. Tillväxten i den konkurrensutsatta sektorn beräknas svänga från ca -2,5 % år 1991 till ca +2,5 % år 1992, vilket är en mycket stor förändring, samtidigt som den skyddade sektorns expansion begränsas. Handelsbalansen ger därmed ett växande överskott. Också i detta viktiga avseende är Sverige alltså på rätt väg.

Men ambitionerna bör sättas högt i syfte att tillgodose medborgarnas behov under 1990-talet. Målet bör vara att etablera en ny och högre nivå för tillväxt och produktivitet.

I den reviderade nationalbudgeten redovisas två alternativa utvecklingsperspektiv för perioden 1992-1995. Det ena utgår från en produktivitetsutveckling grundad på de samband som gällt de senaste tio åren. Det andra är baserat på en större tilltro till effekterna av de genomförda eller beslutade strukturreformerna och till näringslivets förmåga till anpassning och utveckling. I det första alternativet blir tillväxten ca 2,1 % mellan 1992 och 1995 och de samlade resurserna kommer 1995 att vara ca 105 miljarder kr. större än i dag. I det andra alternativet blir tillväxten i genomsnitt 2,8 % mellan 1992 och 1995 och de samlade resurserna kommer 1995 att vara ca 145 miljarder kr. större än i dag.

Detta senare alternativ ger betydligt större möjligheter att tillgodose angelägna behov under 1990-talet. Det kräver emellertid en god disciplin när det gäller lönebildningen, stora insatser på bred front i arbetslivet för att förbättra produktiviteten och åtgärder för att stimulera till ökat sparande. Den ekonomiska politiken bör under de kommande åren inriktas på att - i konstruktiv samverkan mellan arbetsmarknadens parter och staten - förverkliga en sådan snabbare uthållig tillväxt.

Med en återvunnen tillväxt skapas nya resurser och därmed kommer fördelningsfrågorna i fokus. Betydande framsteg gjordes under 1980-talet när det gäller välfärden och sysselsättningen. Samtidigt uppstod ökade klyftor i fördelningen av förmögenheter, främst beroende på inflationen och det gamla skattesystemet. Erfarenheterna på detta område

understryker vikten av den omläggning som nu gjorts av skattesystemet och av en varaktig nedpressning av inflationen. Också på detta område är Sverige på rätt väg.

1.2 Internationaliseringen

Sveriges framgångsrika ekonomiska utveckling under efterkrigstiden har byggt på en fri handel och en god förmåga att anpassa sig till de villkor och möjligheter världsmarknaden erbjudit. En huvuduppgift för den ekonomiska politiken är att säkerställa att Sverige också fortsättningsvis aktivt och framgångsrikt kan delta i den internationella integrationen.

Nu står världsekonomin inför ett nytt avgörande skede, med en genomgripande förnyelse av de ekonomiska förbindelserna. Avspänningen mellan supermakterna har förändrat det politiska läget i världen och banat väg för ett mer omfattande ekonomiskt samarbete.

I de pågående GATT-förhandlingarna är målet att utvidga liberaliseringen av den internationella handeln till att omfatta också tjänster och jordbruksprodukter. Inom EG fördjupas den ekonomiska integrationen genom förverkligandet av den s.k. inre marknaden, som skall vara genomförd den 1 januari 1993. Förhandlingarna mellan EFTA och EG om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) drivs med sikte på att göra den inre marknaden gemensam för samtliga 19 länder och dess 350 miljoner invånare. I Öst- och Centraleuropa pågår omställningen till marknadsekonomi och en utveckling av de ekonomiska kontakterna med Västeuropa.

För svensk del har *förhandlingarna om ett EES-avtal* högsta prioritet. Dessa förhandlingar befinner sig nu i ett slutskede. Ett avtal bör kunna komma till stånd till sommaren.

Det är ett starkt svenskt intresse att aktivt vara med och forma Europas framtid. Genom avspänningen och tillkomsten av det europeiska säkerhetsavtalet har förutsättningarna i viktiga avseenden förändrats när det gäller deltagande i det europeiska samarbetet. Riksdagen har förklarat att ett *svenskt medlemskap i EG* med bibehållen neutralitetspolitik ligger i vårt lands nationella intresse. Regeringen har för avsikt att under 1991, efter samråd i utrikesnämnden, ansöka om medlemskap i EG.

1.3 Inflationsbekämpningen

För att värna sysselsättning och välfärd måste inflationsbekämpningen överordnas andra ambitioner och krav.

Arbetet med att få till stånd ett *stabiliseringsavtal* har varit framgångsrikt. Genom förhandlingsgruppens arbete har en samsyn etablerats om det angelägna i att växla om från inflationslöner till reallöner. Vidare har en samsyn etablerats om behovet av ett tvåårsavtal, om en kostnadsnivå som svarar mot exportindustrins villkor och en fördelningsprofil som tar särskild hänsyn till de lägst avlönades situation. Stabiliseringsavtalet innehåller inte de inflationsdrivande klausuler som var vanliga under 1980-talet.

För 1991 sker ingen avtalsmässig lönehöjning förrän den 1 juli. Den höjning som då sker uppgår till i genomsnitt 1:25 kr. per timme resp. 209 kr. per månad och omfattar endast anställda med en årsinkomst under 170 000 kr. Detta innebär en nivåhöjning med ca 1 % och en kostnadsökning med ca 0,5 %.

Det andra avtalsåret, som sträcker sig från och med den 1 april 1992 till och med den sista mars 1993, innehåller en bruttoram på ca 3 % med miniminivåer uttryckta i kronor som ger något mer.

Detta innebär en rejäl uppstramning av lönebildningen. Jämfört med flera av Sveriges viktigaste konkurrentländer ger avtalet en låg kostnadsökning. Den sammanlagda effekten av avtalet och redan tidigare inträffade kostnadsökningar (s.k. överhäng från 1990, två ytterligare semesterdagar m.m.) är att timlönekostnaderna ökar med ca 5 % under 1991 och med drygt 3 % under 1992. Det innebär en förbättring av kostnadsläget för den konkurrensutsatta sektorn. Konkurrenskraften i förhållande till våra viktigaste konkurrentländer på världsmarknaden, mätt som relativa kostnader per producerad enhet, bör kunna förstärkas med ca 6 % under loppet av 1991-1992.

För att den ekonomiska politiken skall bli framgångsrik krävs att Rehnberggruppens förslag till stabiliseringsavtal blir gällande för hela arbetsmarknaden. De förbundsavtal som hittills slutits står samtliga i överensstämmelse med Rehnbergs förslag men förutsätter att resten av arbetsmarknaden också omfattas av sådana avtal. Ett tungt ansvar åvilar därför de parter som ännu inte träffat stabiliseringsavtal. Regeringen förutsätter nu att samtliga parter träffar stabiliseringsavtal. En samlad bedömning bör göras före riksdagsårets slut.

Det är också angeläget att arbetsmarknadens parter utnyttjar den period som avtalet omfattar till att utveckla nya, konstruktiva former för den framtida lönebildningen och skapa väl fungerande spelregler för förhandlingarna.

De senaste åren har uppgiften att dämpa överhettningen och komma till rätta med kostnadsproblemen i ekonomin stått i förgrunden för regeringens åtgärder. *Finanspolitiken* måste fortsatt inriktas på att varaktigt pressa ner inflationen. En fortsatt stark återhållsamhet med de offentliga utgifterna är också nödvändig för att skapa utrymme för en utbyggnad av den utlandskonkurrerande sektorn och för att på sikt återställa balansen i utlandsaffärerna. Endast så kan grunden läggas för en uthållig återhämtning i ekonomin.

Av dessa skäl begränsas expansionen i den kommunala verksamheten genom bl.a. kommunala skattestopp. Regeringen lade i budgetpropositionen fram förslag om kraftiga förstärkningar av statens budget.

Hushållssparandet förstärks för närvarande samtidigt som det offentliga sparandet försvagas. Kommunernas finanser förbättras parallellt med att underskottet i statens budget ökar. Det senare hänger bl.a. samman med att de offentliga inkomsterna nu ökar långsammare som följd av den svagare tillväxten under åren 1989-1991. De beräkningar som redovisas i den reviderade nationalbudgeten visar också att det offentliga sparandet, om inga ytterligare offentliga åtaganden görs, åter förbättras när

tillväxten i ekonomin skjuter fart. Då sker också en förstärkning av sparandet i ekonomin som helhet.

Finanspolitiken är så avvägd i nuvarande situation att inflationen dämpas snabbt och att handelsbalansen förbättras, samtidigt som de offentliga utgifterna växer långsamt. Tillgängliga prognoser tyder på att tillväxten i den konkurrensutsatta sektorn kommer att skjuta fart i slutet av 1991.

Beräkningarna i den reviderade nationalbudgeten visar att den offentliga sektorns utgifter som andel av BNP under de närmaste fem åren kan fortsätta att sjunka från nuvarande 61,7% till under 60 %. Även skattekvoten sjunker från 56,4 % till drygt 53 %.

De åtgärder som regeringen vidtar för att skärpa *konkurrensen* spelar en viktig roll för att pressa priser och öka effektiviteten i det svenska näringslivet. Den europeiska inre marknaden innebär att stora delar av den skyddade privata sektorn kommer att öppnas för konkurrens. Inom livsmedelsområdet avskaffas de inhemska regleringarna. Samtidigt skärps konkurrenslagstiftningen på jordbrukets område. Regeringen avser att inom kort förelägga riksdagen ett förslag om en anpassning av gränsskyddet på jordbruksprodukter.

Regeringen och riksbanken har under det gångna året med finans- och penningpolitiska åtgärder med kraft markerat att den svenska *valutapolitikens* mål ligger fast. Förändringar i växelkursen skulle allvarligt försvåra arbetet med att stabilisera ekonomin. De skulle också motverka strävandena att få till stånd ett närmare samarbete med EG. Arbetet med att etablera prisstabilitet skall ses som ett väsentligt inslag i vår Europapolitik och lägger grunden för ett närmare monetärt och valutapolitiskt samarbete i linje med strävanden inom EG.

1.4 Tillväxtpolitiken

För att förverkliga väsentliga mål som full sysselsättning, rättvis fördelning, regional balans och god livsmiljö behövs en god ekonomisk tillväxt. Därför spelar åtgärder för att säkra den långsiktiga tillväxten en central roll i regeringens politik. Under de närmaste åren måste arbetet inriktas på att fullt ut ta tillvara de möjligheter som skapats genom de genomförda eller påbörjade strukturreformerna.

Nu görs ytterligare insatser för att skapa förutsättningar för en god tillväxt. En avgörande faktor är arbetet på att ge svenska medborgare och företag tillgång till *EGs inre marknad*. En annan viktig insats är planerna för en kraftig utbyggnad av *infrastrukturen*. För innevarande och kommande budgetår har 10 miljarder kr. avsatts för ett antal större, långsiktiga projekt. Under 1990-talet kommer staten att avsätta ytterligare minst 10 miljarder kr. utöver ordinarie investeringsmedel för större järnvägs- och vägprojekt. Vidare har regeringen träffat överenskommelse med den danska regeringen om en fast *förbindelse över Öresund*. Redan beslutet om bron får positiva effekter för regionen och tillkomsten av bron får stora effekter för den ekonomiska integrationen mellan Sverige och Danmark.

En hög *utbildnings- och forskningsnivå* är en förutsättning för en varaktigt hög ekonomisk tillväxt. Regeringen har därför genomfört ett omfattande program för att bygga ut forskning och utbildning.

För att uppnå en stabil tillväxt måste en ökad andel av produktionen avsättas för framtida långsiktiga behov. *Investeringsverksamheten* stimuleras genom att investeringsfonderna släpps fria och investeringsskatten avskaffas. Reglerna för utlänningars förvärv av svenska företag anpassas till de betingelser som skapas av internationaliseringen.

Sparandet i den svenska ekonomin är för lågt för att trygga välfärden på sikt. *Skattereformen* bidrar verksamt till att stimulera sparandet. Behovet av att få till stånd ett högre sparande bör vara en viktig utgångspunkt vid en översyn av *pensionssystemet*.

För att reformerna skall ge full effekt måste en högre *produktivitet* bli en allmän angelägenhet. Statsmakternas åtgärder måste nu följas av insatser på varje arbetsplats för att organisera verksamheten så att var och en kan ge sitt bästa för den gemensamma uppgiften att skapa nya resurser. Produktivitetsdelegationen utvärderar tillsammans med Arbetslivsfonden ett antal projekt där förändrad arbetsorganisation medfört en hög produktivitet. I arbetet ingår uppgiften att finna former för att sprida kunskap på detta område.

1.5 Arbetslinjen i välfärdspolitiken

Med en förbättrad produktivitet och återvunnen tillväxt skapas nya resurser. Därmed kommer frågan om fördelningen av resurserna på nytt i fokus. Utvecklingen av inkomster, förmögenheter och välfärd under 1980-talet innehåller både positiva och negativa inslag.

Ur välfärdssynvinkel är den viktigaste framgången under 1980-talet att det varit möjligt att i Sverige snabbt öka sysselsättningen i ett Europa där arbetslösheten brett ut sig. Den sociala välfärden har också förbättrats för barnfamiljerna genom att föräldraförsäkringen förlängts, barnbidragen höjts och barnomsorgen byggts ut. För att förbättra pensionärernas ställning har det kommunala bostadstillägget höjts och pensionstillskotten förbättrats. Samtidigt har tjänstepensionssystemet kommit att omfatta allt fler äldre. En unikt omfattande FN-undersökning har nyligen påvisat Sveriges ledande ställning vad gäller social välfärd.

De brister som uppstått när det gäller fördelningen av förmögenheter kan framför allt förknippas med 1980-talets inflation och skattesystem. Genom det *nya skattesystemet* och genom en *målmedveten politik mot inflationen och för full sysselsättning* kan 1990-talet också innebära fördelningspolitiska framsteg.

Arbetslinjen skall hävdas och den fulla sysselsättningen upprätthållas. Detta ställer krav på en väl upplagd och genomförd utbildnings- och arbetsmarknadspolitik, som tar vara på människors arbetsvilja och som samtidigt främjar tillgången på kompetent arbetskraft. Den allmänna inriktningen angavs i budgetpropositionen. Nu läggs förslag fram om kompletterande insatser. *Arbetsmarknadspolitiken* föreslås bli utbyggd med minst 40 000 platser genom att resurser överförs från passivt kontantstöd till aktiva åtgärder.

Arbetslinjen ligger till grund för reformeringen av socialförsäkringen. Syftet är att frigöra resurser för aktiv rehabilitering och vård samt att förbättra incitamenten till arbete. Förslag läggs om *sjuklön* under de första fjorton dagarna av en sjukperiod. Rehabiliteringsersättning på 100 % införs.

En överenskommelse har träffats mellan staten och Landstingsförbundet om att staten bidrar med 500 milj. kr. under 1992 för att en *vårdgaranti* skall införas i samtliga landsting. Tanken är att ingen skall behöva vänta mer än tre månader på en behandling. Den 1 januari 1992 kommer kommunerna att få ett samlat ansvar för långvarig service och vård till äldre och handikappade. Ett förslag till ekonomisk reglering av reformen föreläggs riksdagen.

Både välfärden och tillväxten kräver att de offentliga systemen används effektivt och utformas på ett sätt som bidrar till de långsiktiga målen. Strävan att effektivisera användningen av de offentliga resurserna är rättesnöret för den omställning och minskning av den statliga administrationen som nu genomförs. Också översynen av pensionssystemet vägleds av ambitionen att bygga en stark bas för framtida välfärd.

1.6 Åtgärder för en uthållig tillväxt

Den ekonomiska politiken skall medverka till att skapa förutsättningar för en uthållig tillväxt. Produktion och konsumtion måste ställas om så att balansen mellan ekonomi och ekologi säkras.

Den svenska miljöpolitiken har varit framgångsrik och förutseende. Utsläppen av många slags föroreningar har minskat kraftigt. Men en uthållig tillväxt ställer krav som långt ifrån är tillgodosedda. Framför allt måste det internationella samarbetet drivas så att det leder till bindande bestämmelser, som underlättar för de enskilda länderna att tillvarata miljöintressen, utan att detta belastar konkurrenskraften. Utsläpp som leder till skador som inte kan repareras måste förhindras. Ekonomiska styrmedel bör användas för att påverka produktion och konsumtion i miljövänlig riktning.

Dessa olika vägar för att förbättra miljön återspeglas på ett konkret sätt bl.a. i de förslag som lagts fram i regeringens propositioner om näringspolitik för tillväxt och en god livsmiljö. Miljölagarna skärps. Investeringarna i kollektivtrafik i storstäderna och i järnvägar ökar kraftigt. Nya motorfordon indelas fr.o.m. 1993 i miljöklasser, till vilka ett system med ekonomiska styrmedel knyts. Livsmedelspolitiken läggs om i miljövänlig riktning. Kommunerna får en vidgad rätt att differentiera avfallstaxorna. Ökade insatser görs för att återställa skadade miljöer. Bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar införs i central lagstiftning. Sveriges deltagande i det internationella miljösamarbetet intensifieras.

Med denna inriktning av den ekonomiska politiken vill regeringen få till stånd utveckling och förnyelse i näringslivet och den offentliga sektorn

för att därigenom skapa nya resurser. Denna förnyelse skall genomföras på ett sådant sätt att medborgarnas trygghet och välfärd kan hävdas. De nya resurserna skall fördelas rättvist. Regeringen vill inbjuda alla goda krafter till samverkan kring detta program.

2 Det ekonomiska läget

2.1 Den internationella ekonomin

En lång period med stabil och hög tillväxt i OECD-området bröts under andra halvåret 1990, då en markant avmattning ägde rum i viktiga länder. Skillnaderna i aktivitetsnivå mellan olika industriländer har emellertid varit betydande under det senaste året. Japan och Tyskland har fortsatt att expandera mycket kraftigt, medan Förenta staterna, Canada och Storbritannien har vidkänts en betydande försvagning i den ekonomiska utvecklingen. Även i flertalet övriga OECD-länder minskade tillväxttakten. Inom OECD-området som helhet uppgick tillväxten till 2,6 %. Samtidigt var inflationen inte fullt 5 % år 1990, vilket är en viss uppgång jämfört med 1989.

Avmattningen var väntad men blev kraftigare än förutsett efter den irakiska inmarschen i Kuwait i augusti, med de konsekvenser denna hade för oljepris och förväntningar hos såväl konsumenter som företag.

Utvecklingen i världsekonomin har varit fortsatt relativt svag under början av detta år. Förutsättningarna är dock goda för att svackan skall bli både grund och kortvarig. Krigsslutet i Persiska viken banar väg för en återhämtning. Flertalet bedömare räknar i dag med en bestående sänkning av oljepriset med i storleksordningen 10 dollar/fat jämfört med den nivå på drygt 30 dollar/fat som rådde under hösten 1990. Detta kommer att få gynnsamma effekter på realinkomster, prisutveckling och räntor i OECD-området. Förtroendet och förväntningarna om en förbättrad konjunktur hos konsumenter och i näringslivet kommer sannolikt också att stärkas påtagligt. Till detta kommer den ökade efterfrågan i OECD-området som återuppbyggnaden vid Persiska viken kan förväntas skapa. För en relativt snar konjunkturuppgång talar också de lägre räntorna i Förenta staterna och Storbritannien.

Inflationen hålls nu också under bättre kontroll i praktiskt taget samtliga OECD-länder än vad som varit fallet vid tidigare nedgångsperioder. Detta talar för att det bör gå att undvika en utveckling med den kombination av svag tillväxt och hög inflation som förlängt och fördjupat de senaste lågkonjunkturerna. En osäkerhetsfaktor utgör dock utvecklingen i Förenta staterna. Där har inte inflationstakten kommit ner till europeisk nivå trots avmattningen.

Den tyska återföreningen innebär större problem än förutsett, och tillväxten i Tyskland blir sannolikt svagare än under de senaste åren. De höga räntorna förknippade med det stora budgetunderskottet har bidragit till en press uppåt på räntorna även i övriga europeiska länder, vilket dämpar aktiviteten. Mot denna bakgrund finns det anledning att välkomna

beskedet om de planerade skattehöjningarna i Tyskland. De bidrar till en bättre balans mellan finans- och penningpolitiken. Trots skattehöjningarna kommer dock budgetunderskotten att vara fortsatt stora.

Sammantaget kan en vändning förutses av konjunkturen under senare delen av innevarande år och en gradvis ökande aktivitet under 1992. Till följd av den svaga utvecklingen under början av 1991 är det dock rimligt att utgå från att den samlade produktionsökningen i OECD-länderna stannar vid ca 1 % i år medan den 1992 kan komma att uppgå till ca 2 3/4 %. Mellan de båda halvåren i år förutses därvid en förstärkning av tillväxten från mindre än 1/2 % till över 2 %, uttryckt i årstakt. En förbättrad konjunktur förväntas framför allt i Storbritannien och Förenta staterna. I den amerikanska ekonomin, som väntas stagnera i år, förutses en tillväxt på ca 2 3/4 % 1992. Den brittiska ekonomin väntas växa med inemot 2 % nästa år efter en minskning av BNP med 1 1/2 % 1991.

Den förväntade återhämtningen - i kombination med lägre oljepriser - bör kunna förenas med en relativt dämpad pris- och kostnadsutveckling. I OECD-området totalt sett förutses sålunda priserna i år och nästa år öka med 4 1/2 resp. 4 %. Lönerna väntas stiga med 6 resp. 5 %.

Två viktiga osäkerhetsmoment i finansplanens bedömning av konjunkturutsikterna har nu reducerats betydligt. Särskilt gäller detta naturligtvis oljepriset och psykologiska faktorer kopplade till krisen vid Persiska viken. Som nämnts kan nu utgången av krisen i stället väntas innebära positiva effekter för utvecklingen i världsekonomin de närmaste åren. Vidare förefaller de farhågor som tidigare uttryckts rörande svagheten hos de finansiella institutionerna i bl.a. Förenta staterna att ha varit överdrivna. Utgångspunkten för bedömningen är att den kraftigt minskade utlåningen i Förenta staterna till övervägande del är att hänföra till den svaga efterfrågan på krediter snarare än till grundläggande problem inom kreditväsendet.

Ett kvarstående osäkerhetsmoment gäller utvecklingen i Central- och Östeuropa. Den ekonomiska stagnation som rått där har nu övergått i en betydande minskning av produktionen. Övergångsproblemen är av en sådan natur att det framstår som högst troligt att tillbakagången fortsätter ännu en tid. Exporten till dessa länder är emellertid mycket låg för industriländerna sammantagna, vilket sannolikt innebär att den djupa ekonomiska krisens effekter för omgivningen blir begränsade. Ett större riskmoment utgör då den politiska utvecklingen i främst Sovjetunionen. En fördjupad politisk kris kan komma att påverka det ekonomiska klimatet i främst Europa med en negativ inverkan på konsumtion och investeringsvilja.

2.2 Utvecklingen i Sverige under det senaste året

Den ekonomiska politiken var under 1980-talet framgångsrik i många avseenden. Näringslivets investeringar ökade, statsfinanserna sanerades och sysselsättningen ökade markant. Men framstegen och framtidstron skapade också krav och förväntningar som ledde till att resurserna blev alltför hårt utnyttjade. Ekonomin blev överhettad och det uppstod på

många håll brist på arbetskraft. Det ledde i sin tur till en snabb löneglidning. Kostnadsstegringarna slog igenom i högre priser. Inflationen blev under 1989 och 1990 väsentligt högre än i konkurrentländerna. Detta kom att fungera som en broms på ekonomin med en försvagad tillväxt som följd. Det medförde samtidigt att balansen i utlandsaffärerna försämrades.

Avmattningen inleddes för industrins del redan på våren 1989. Nedgången förstärktes under fjolåret. Även inom övriga delar av ekonomin dämpades aktiviteten. Hushållens disponibla inkomster ökade visserligen starkt. Men hushållen ökade sitt sparande ännu mer i absoluta tal; sparkvoten förbättrades med inte mindre än 4,6 procentenheter. Detta ledde till att den privata konsumtionen sjönk med 0,3 %.

Omslaget från överhettning på arbetsmarknaden till ett försvagat efterfrågeläge med stigande arbetslöshet har varit snabbt. Arbetslösheten har börjat stiga i så gott som hela landet och antalet varsel om uppsägningar i industrin har ökat kraftigt.

Den underliggande inflationen uppgick till 6,5 % under loppet av 1990, vilket kan jämföras med 5,9 % i OECD Europa och 5,6 % i hela OECD-området. Handelsbalansen förbättrades jämfört med 1989 och gav ett överskott på 16 miljarder kr. Bytesbalansen försämrades under 1990, främst beroende på växande underskott för resevaluta och räntenetto.

De finansiella marknaderna påverkades starkt av den internationella utvecklingen med fallande aktiekurser och stigande räntor. I Sverige förstärktes kursfallet av tecknen på ökade obalanser i ekonomin. De svenska räntorna steg under hösten och nådde en topp under oktober. Regeringens och riksbankens åtgärder undanröjde spekulationerna om förändringar i den svenska valutapolitiken. Förtroendet för den svenska kronan har förstärkts och räntorna har sjunkit. Sedan årsskiftet har den långa räntan sjunkit med en procentenhet och räntedifferensen mot omvärlden har reducerats.

Under det senaste året har det varit stora problem inom finansbolagssektorn. Flera finansbolag har tvingats upphöra med sin verksamhet och sektorns totala lånestock har under det senaste året minskat med ungefär 12 %. I kombination med den snabba konjunkturavmattningen har denna utveckling lett till att kreditförlusterna i banker och andra kreditinstitut ökat kraftigt under 1990.

2.3 Utsikterna för 1991 och 1992

En huvuduppgift för den ekonomiska politiken under det senaste året har varit att få bukt med kostnadsutvecklingen genom att växla om från inflationslöner till reallöner. Ett trendbrott sker nu när det gäller lönebildningen.

Stabiliseringsavtal har träffats på flertalet avtalsområden. De innebär ett kraftigt trendbrott i löneökningstakten. Avtalen medför en nivåhöjning 1991 med ca 1 % och en kostnadsökning med omkring 1/2 % medan nivåhöjningen 1992 är 3 %.

Den sammanlagda effekten av stabiliseringsavtalet och av tidigare

inträffade kostnadsökningar (s.k. överhäng från 1990, två ytterligare semesterdagar, m.m.) är att timlönekostnaderna ökar med 5 % under 1991 och drygt 3 % under 1992. Löneavtalen är så konstruerade att de inte skall rubbas av löneglidning. De är också fria från olika slag av indexklausuler.

Stabiliseringsavtalet innebär att ökningarna av de nominella lönerna under de närmaste åren blir betydligt lägre än vad som varit fallet något år under 1970- och 1980-talen. De är också klart lägre än vad som förutses för några av våra viktigaste konkurrentländer. Som exempel kan nämnas att lönekostnaderna i Storbritannien väntas öka med ca 9 % 1991. I Tyskland har avtal slutits för de offentliganställda som innebär ökningar 1991 på drygt 6 %. Avtalen i den privata sektorn väntas resultera i högre löneökningar.

Under loppet av 1991-1992 beräknas den svenska industrins relativa kostnader per producerad enhet minska med ca 6 %, mätt i gemensam valuta. Till detta bidrar inte bara den historiskt låga löneökningstakten utan också en relativt hög produktivitetstillväxt på 3 % 1992.

Tabell 1 Försörjningsbalans och nyckeltal 1989-1992

	Miljarder kr 1990	Procentuell volymförändring 1989	1990	1991	1992
Försörjningsbalans					
BNP	1 340,2	2,1	0,3	-0,2	1,0
Import	402,2	7,1	0,5	0,2	2,3
Tillgång	1 742,3	3,5	0,3	0,0	1,4
Privat konsumtion	695,6	1,1	-0,3	1,2	1,2
Offentlig konsumtion	366,0	2,2	1,9	0,5	0,3
Stat	104,9	3,7	3,0	-0,5	-0,3
Kommuner	261,1	1,6	1,4	0,8	0,5
Bruttoinvesteringar	273,1	10,9	-1,8	-1,9	-1,4
Lagerinvesteringar[1]	0,6	0,5	0,1	-0,6	0,4
Export	407,0	2,4	1,2	0,5	3,0
Användning	1 742,3	3,5	0,3	0,0	1,4
Nyckeltal					
Timlön, kostnad		9,1	10,3	5,0	3,5
KPI årsgenomsnitt, exkl. skatteref.			7,8	6,1	
årsgenomsnitt, inkl. skatteref.		6,5	10,4	9,6	3,2
Disponibel inkomst (%)		1,6	4,2	0,9	2,0
Sparkvot (nivå %)		-4,6	0	-0,3	0,5
Industriproduktion (%)		1,2	-2,8	-2,8	2,5
Arbetslöshet (nivå %)		1,4	1,5	2,6	2,8
Relativ enhetsarbetskostnad(%)		6,3	5,2	1,2	-2,3
Handelsbalans (mdr. kr.)		14,6	15,7	20,5	25,5
Bytesbalans (mdr. kr.)		-20,6	-33,3	-43,4	-47,4
(% av BNP)		-1,7	-2,5	-3,0	-3,2

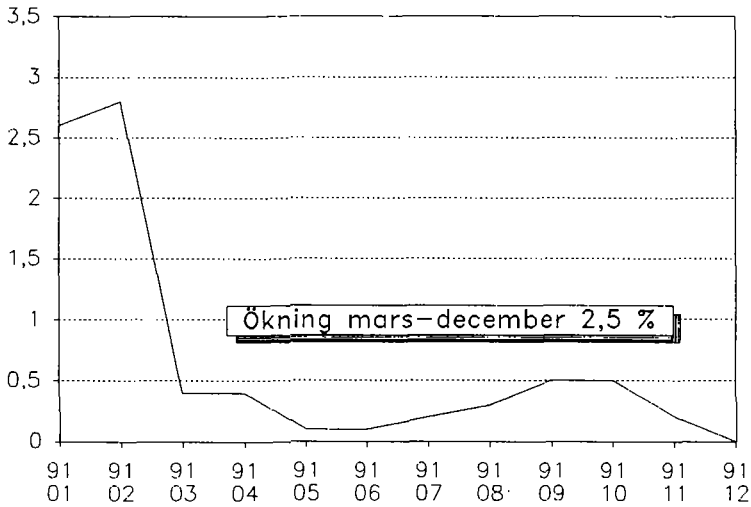
[1]Förändring i procent av föregående års BNP.

Källa: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet samt finansdepartementet.

Stabiliseringsavtalet skapar förutsättningar för en radikal dämpning av prisstegringstakten (se diagram 1). Från mars och fram till årsskiftet stannar prisökningarna under 3 %. Vid det kommande årsskiftet upphör den tillfälliga höjningen av mervärdeskatten, vilket tillsammans med stabiliseringsavtalet bidrar till att inflationen förväntas stanna på ca 3 % nästa år.

Skattereformen ger under 1991 ett påtagligt tillskott till hushållens reala disponibla inkomster. Under nästa år får växlingen från inflationslöner till reallöner full effekt. Då fortsätter de reala disponibla inkomsterna att öka som en följd av att inflationstakten pressas ned. Det gör det möjligt för hushållen att öka såväl konsumtionen som sparandet.

Diagram 1 Konsumentprisindex 1991
Månadsvis procentuell förändring



En förbättrad konjunktur under andra hälften av 1991, i länder med för Sverige viktiga marknader, möjliggör tillsammans med den förbättring i kostnadsläget som sker, att exporten åter kan börja vända uppåt mot slutet av året. Under 1992 beräknas varuexporten stiga med 3 %.

Investeringarna ökade kraftigt under 1980-talet. Det gäller särskilt industrins investeringar som fördubblades mellan 1982 och 1990. Även investeringarna i ekonomin som helhet har ökat kraftigt, med 45 % mellan 1982 och 1990. Investeringsaktiviteten dämpades under förra året och volymen minskade med 1,8 %. För både 1991 och 1992 beräknas investeringarna minska i ungefär samma takt.

Överskottet i den svenska utrikeshandeln med varor och tjänster har under de två senaste åren varit lägre än tidigare. Tillsammans med de växande räntebetalningarna på utlandsskulden och andra transfereringar har detta medfört att bytesbalansen har försvagats. År 1991 sker en omsvängning i handelsbalansen och dess saldo förbättras ytterligare 1992. Bytesbalansen beräknas ändå visa betydande och ökande underskott. Under åren därefter förväntas dock underskottet gradvis krympa. Eftersom bytesbalansunderskotten adderas till utlandsskulden medför de att räntebördan för den svenska ekonomin stiger.

Frågan om hur underskott i bytesbalansen bör värderas och i vilken utsträckning de bör föranleda ekonomisk-politiska åtgärder är mer komplicerad än tidigare. En del av upplåningen i utlandet har använts till

förbrukning i Sverige och transfereringar till utlandet. Denna del av utlandsskulden motsvaras således inte av tillgångar som genererar avkastning. Den ökade räntebelastning på bytesbalansen som är en följd av denna upplåning måste finansieras genom överskott i utrikeshandeln för att Sveriges utlandsställning inte skall försämras.

En del av den finansiella nettoskulden till utlandet motsvaras emellertid av svenska reala tillgångar utomlands. Vissa av dessa tillgångar har en direktavkastning som motsvarar räntekostnaderna och som inräknas i bytesbalansen. Andra tillgångar, t.ex. fastigheter, har en låg direktavkastning, men förutses likväl ge investerarna god framtida avkastning genom värdestegring och realisationsvinster. Av statistiska skäl fångas sådan avkastning emellertid inte in i bytesbalansstatistiken. Dessa under senare år mycket betydande utlandsinvesteringar ger därför som enda effekt på bytesbalansen ökade räntebetalningar till utlandet, trots att räntorna bedöms motsvara en förmögenhetsökning.

Frågan om hur underskott i bytesbalansen skall värderas bör ses mot bakgrund av det totala sparandet i ekonomin. Det är oroande att underskotten i bytesbalansen har ökat under senare år trots att investeringsaktiviteten avtagit. Därmed intecknas framtida generationers konsumtionsmöjligheter. Dessutom innebär bytesbalansunderskott att utlandsskulden växer, och därmed räntebördan. Det medför att den svenska ekonomin blir mer sårbar vid internationella räntehöjningar. Detta understryker vikten av att säkerställa den förstärkning av den konkurrensutsatta sektorn som nu inletts.

Under 1991 och 1992 sker en försvagning av den offentliga sektorns sparande. Den sammanhänger med att tillväxten i skattebaserna och därmed den offentliga inkomsttillväxten viker. De offentliga utgifterna som andel av BNP har minskat från ca 67 % 1982 till 61,7 % 1990. Ökningen i den offentliga konsumtionen förväntas stanna vid 0,5 resp. 0,3 % under 1991 och 1992. Mot bakgrund av den svaga tillväxten innebär detta att utgifternas andel av BNP blir i stort sett oförändrad.

Samtidigt som den offentliga sektorns sparande försvagas ökar hushållens sparande. Under åren 1989-1992 stiger hushållens sparkvot från -4,6 % till +0,5 %. Detta är en följd både av skattereformen och av att den kraftigt ökade upplåningen i samband med kreditmarknadens avreglering nu klingar av.

I den reviderade nationalbudgeten bedöms att en vändpunkt i industrikonjunkturen kommer under andra halvåret 1991. Politiken avser att ge plats åt och stimulera den konkurrensutsatta sektorn - som svarar för knappt 1/4 av BNP - så att den negativa bytesbalansutvecklingen kan vändas och förutsättningar skapas för en varaktigt hög tillväxt och full sysselsättning. Detta innebär att tillväxten i privata och offentliga tjänster och i byggsektorn måste hållas tillbaka för att dämpa kostnadsutvecklingen och få till stånd tillväxt i den konkurrensutsatta sektorn. De ekonomisk-politiska åtgärderna bidrar till denna omställning.

Tillväxten i den konkurrensutsatta sektorn svänger från ca -2 1/2 % 1991 till ca +2 1/2 % 1992, vilket är en mycket stor förändring. Däremot ligger de skyddade sektorernas expansion kvar på ca 1/2 %

också 1992. Eftersom de senare svarar för drygt 3/4 av BNP blir det inget starkt uppsving i ekonomin som helhet.

Tabell 2 Produktionen inom industrin och övriga sektorer 1990-1992
Årlig procentuell förändring

	1990	1991	1992
Industri	-2,8	-2,8	2,5
Övrig produktion 1)	1,6	0,4	0,6
BNP *marknadspris*	0,3	-0,2	1,0

1) Privata och offentliga tjänster, byggsektorn m.m.
Källa: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet samt finansdepartementet.

Efterfrågan på arbetskraft har försvagats och det finns anledning att räkna med en fortsatt kärv arbetsmarknad. Samtidigt finns tecken på att utbudet av arbetskraft håller på att dämpas. Dessutom begränsas medelarbetstiden av de två extra semesterdagarna för vissa grupper och av minskad skiftgång, högre andel deltider m.m.

Till dessa underliggande tendenser skall fogas effekterna av de särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder som regeringen aviserat. Syftet med dessa åtgärder är att genom kompetenshöjning stärka både den enskildes möjligheter till arbete och näringslivets möjligheter till utveckling. Åtgärderna motsvarar insatser på 1,3 % av arbetskraften 1992. De bör verksamt bidra till en långsiktigt bättre sysselsättning. Mätt som årsgenomsnitt väntas arbetslösheten med dessa förutsättningar uppgå till 2,6 % 1991 och 2,8 % 1992.

2.4 Utvecklingen på längre sikt

För att hävda sysselsättning och välfärd måste det svenska näringslivet vara konkurrenskraftigt både hemma och utomlands. Det förutsätter att inflationen kommer ner i nivå med vad som gäller i de i inflationshänseende mest framgångsrika konkurrentländerna. Detta är i sin tur en förutsättning för att den konkurrensutsatta sektorn skall kunna byggas ut och balans återskapas i handeln med utlandet.

Under senare delen av 1980-talet har ett antal åtgärder vidtagits för att förbättra ekonomins funktionssätt. Skattesystemet har lagts om för att främja arbete, produktivitetstillväxt och sparande. Samtidigt har betydande delar av ekonomin avreglerats. Konkurrensen kommer ytterligare att skärpas av den närmare integrationen med i första hand Västeuropa. Mot denna bakgrund finns goda förutsättningar för en betydligt gynnsammare produktivitetsutveckling än under senare år.

I den reviderade nationalbudgeten redovisas beräkningar av utvecklingen 1991-1995 i två alternativ. Det ena alternativet utgår ifrån en produktivitetsutveckling i näringslivet av ungefär den storleksordning som gällt under de senaste tio åren. Produktiviteten har då växt med ca 1,5 % per år. I det andra fallet tänks produktiviteten i näringslivet öka betydligt snabbare, med 2,2 % per år, till följd av de olika åtgärder som vidtagits för att förbättra ekonomins funktionssätt.

I båda alternativen förutsätts lönerna öka förhållandevis långsamt. Stabiliseringsavtalet är vägledande för löneutvecklingen 1991 och 1992. Därefter sker en begränsad uppgång av lönestegringstakten när arbetsmarknadsläget förbättras. Denna är något större i fallet med en högre produktivitet, eftersom företagens vinster då ökar mer och expansionen i ekonomin är snabbare. Det är värt att understryka att en snabbare löneökningstakt än vad som ligger i dessa scenarier skulle leda till en betydligt sämre ekonomisk utveckling.

Även med den relativt låga löneökningstakt som valts tar anpassningsprocessen tid. Tillväxten i ekonomin begränsas från efterfrågesidan och ökar relativt långsamt. Erfarenheterna från de senaste åren är att en överhettning av ekonomin får en återhållande effekt på produktivitetstillväxten och undergräver förutsättningarna för en bestående god ekonomisk utveckling. Den nedgång i aktivitetsnivån som nu sker kan inte motverkas med en generell efterfrågestimulans. Det innebär i praktiken att finanspolitiken under kommande år måste vara fortsatt mycket stram, samtidigt som arbetsmarknadspolitiken måste vara aktiv och utbudsinriktad.

Anpassningsprocessen underlättas om produktivitetstillväxten blir hög. En viktig förutsättning för detta är att investeringskvoten stiger. För industrins del bör en konjunkturuppgång tillsammans med förbättrad kostnadsnivå och lönsamhetssituation kunna bidra till en sådan utveckling.

Scenariet med hög produktivitetstillväxt resulterar i en markant bättre tillväxt i ekonomin som helhet. Vid mitten av 1990-talet är bruttonationalprodukten ca 40 miljarder kr. större i detta fall. Det motsvarar t.ex. statens utgifter för utbildning och forskning. Hushållens inkomster och konsumtion kan därmed utvecklas på ett gynnsammare sätt. Samtidigt sker en snabbare utbyggnad av ekonomins konkurrensutsatta delar. Därmed förbättras förutsättningarna att minska underskotten i bytesbalansen.

I båda alternativen bryts den negativa utvecklingen av bytesbalansen. Den nu aktuella bedömningen visar att underskottet kan begränsas till drygt 43 miljarder kr. 1991. Därefter minskar underskottet till ca 38 miljarder kr. 1995. I det alternativa scenariet med en snabbare tillväxt blir förbättringen mer påtaglig. Underskottet i bytesbalansen begränsas till ca 30 miljarder kr. 1995. Detta är emellertid alltjämt ett allvarligt problem för den ekonomiska politiken och ställer krav på fortsatt målmedvetna åtgärder för att hävda konkurrenskraften samt öka sparandet och investeringarna.

För att bytesbalansen skall kunna förstärkas parallellt med att investeringsverksamheten skjuter fart krävs ett kraftigt ökat finansiellt sparande i ekonomin. För hushållen har en sådan process redan inletts. Det nya skattesystemet är ett viktigt instrument för att säkerställa att denna utveckling fortsätter under 1990-talet. De väsentligt sänkta skattesatserna för ränteinkomster och ränteutgifter stimulerar sparandet bl.a. genom att göra det dyrare att ta lån.

Företagssektorns finansiella sparande minskade som en följd av en

snabb ökning av investeringarna i slutet av 1980-talet. Under förra året dämpades investeringsverksamheten, och samtidigt föll lönsamheten till följd av konjunkturavmattningen. När kostnadsutvecklingen i förhållande till omvärlden nu förbättras och konkurrenskraften börjar återställas, stiger företagens vinster. Vid mitten av 1990-talet kan vinsterna inom industrin vara tillbaka på de nivåer som rådde under de sista åren på 1980-talet.

Sammantaget är emellertid de förbättringar i sparandet som under de närmaste åren sker i hushållen och företagen inte tillräckliga för att skapa jämvikt i bytesbalansen. Samtidigt framgår det av beräkningar både i den reviderade nationalbudgeten och i långtidsbudgeten att den offentliga sektorns finansiella sparande tenderar att försvagas under de närmaste åren, främst till följd av att skattebaserna ökar långsamt när tillväxten i ekonomin är svag. Detta är orsaken till att den ekonomiska politiken utformas med sikte på att stimulera sparandet i hushållen, begränsa den offentliga expansionen och skapa utrymme för en exportledd tillväxt.

2.5 Fördelningsfrågorna under 1980-talet

Fördelningspolitiken skall minska klyftorna i samhället genom att minska skillnaderna i levnadsvillkor mellan medborgarna. Ett tydligt tecken är hur inkomst- och förmögenhetsfördelningen utvecklas, men denna säger inte allt om hur väl vi når mål som trygghet, hälsa och möjligheter för alla att förverkliga meningsfulla liv.

Den avgörande frågan är omsorgen om de mest utsatta. Ur deras synvinkel - den viktigaste - har framgångarna sedan 1982 få motstycken i världen. Det är arbetslinjen som burit framgången: 330 000 fler människor har arbete nu, 430 000 fler är heltidsarbetande.

Sverige har också skilt sig från andra länder genom kraftfulla insatser för grupper som på andra håll ofta är de första att drabbas av ekonomisk nedgång:

- I början av 1980-talet var barnfamiljernas utsatta läge, jämfört med andra grupper, en källa till oro. Sedan dess har skillnaderna minskat: föräldraförsäkringen har byggts ut med 90 dagar, barnbidragen har höjts med 60 % i reala termer, och andelen barn med plats på daghem eller i familjedaghem har ökat från 26 % 1982 till mer än 60 % i dag. Politiken har lett till en väsentlig lättnad av barnfamiljernas försörjningsbörda, vilket bl.a. återspeglas i stigande fruktsamhetstal.
- Allt fler pensionärer får allt större förmåner när ATP-systemet växer: andelen pensionärer med enbart folkpension och pensionstillskott har minskat från 56 % till 41 %, samtidigt som miniminivån höjts med 12 %, dvs. motsvarande en och en halv månads pension. Antalet personer med färdtjänst har ökat med 55 % och hemtjänsten fördubblats samtidigt som platserna på ålderdomshem och i servicehus ökat med 12 %.

Sverige har under efterkrigstiden utvecklats till ett samhälle med en internationellt sett unik jämnhet i inkomst- och förmögenhetsspridningen.

Under 1970- och 1980-talen kunde resursstarka grupper utnyttja kombinationen av hög inflation och förmånliga avdragsregler till sin fördel. En liten grupp rika personer kunde därigenom kraftigt öka sina förmögenheter under denna tid. Mycket tyder emellertid på att denna utveckling nu har brutits. Med skattereformen har Sverige fått en effektiv kapitalbeskattning och mindre generösa avdragsregler samtidigt som inflationen har växlats ned. Därmed kan 1990-talet ge en bättre utveckling av förmögenhetsfördelningen.

3 Sverige och den internationella integrationen

Den ekonomiska politiken skall skapa förutsättningar för Sverige att aktivt och framgångsrikt delta i den internationella integrationen.

3.1 Inför ett nytt skede i integrationen

Sveriges framgångsrika ekonomiska utveckling under efterkrigstiden har präglats av vår medverkan i den internationella integrationen. Genom att dra nytta av den internationella arbetsfördelningen skapades resurser som gjorde det möjligt att bygga upp välfärdsstaten. En huvuduppgift för den ekonomiska politiken är att säkerställa att Sverige också fortsättningsvis aktivt och framgångrikt kan delta i den internationella integrationen.

På det ekonomiska området sker integrationen genom handel med varor och tjänster och genom arbetskraftens och kapitalets rörlighet över gränserna. Det internationella varuutbytet är den mest dynamiska faktorn i världsekonomin. Som exempel kan nämnas att den svenska exporten och importen ökade med mer än 40 % under 1980-talet medan produktionen ökade med drygt 20 %.

Utvecklingen av de ekonomiska banden mellan länderna har underlättats av politiska beslut för att reducera eller helt undanröja hinder av olika slag, t.ex. tullar och valutarestriktioner.

Nu, i början på 1990-talet, står världsekonomin inför ett nytt viktigt skede i integrationen, en genomgripande förnyelse av det ekonomiska samarbetet möjliggjord bl.a. genom avspänningen mellan supermakterna.

I de pågående GATT-förhandlingarna är målet att utvidga liberaliseringen av den internationella handeln till att omfatta även nya områden som exempelvis tjänster, immaterialrätt och jordbruksprodukter.

Inom EG fördjupas den ekonomiska integrationen genom förverkligandet av den s.k. inre marknaden, som skall vara genomförd den 1 januari 1993. Utöver varor kommer därmed även tjänster, kapital och personer att fritt kunna röra sig mellan EG-länderna.

Förhandlingarna mellan EFTA och EG om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) drivs med sikte på att göra den inre marknaden gemensam för samtliga 19 deltagande länder och deras 350 miljoner invånare.

I Öst- och Centraleuropa pågår en genomgripande förändring genom

övergången till demokrati och marknadsekonomi. Samtidigt pågår arbetet med att närma dessa länder till länderna i Västeuropa.

De politiska besluten berör således hela världsekonomin, men strävandena till fördjupat samarbete är särskilt starka i Europa. Det är ännu svårt att exakt fastställa vilka resultat som kommer att uppnås i denna process. Det är ännu svårare att beskriva vidden och djupet av den integration som därmed möjliggörs. Men det finns goda skäl att tro att denna process kommer att ge ekonomierna en ökad vitalitet och skapa förutsättningar för stora framsteg i alla deltagande länder.

3.2 Sverige och den europeiska integrationen

Sverige har sedan lång tid tillbaka spelat en aktiv roll i den ekonomiska integrationen i Europa. Det gäller både på det politiska och på det ekonomiska planet.

Som ett mått på integrationen kan anges att Sveriges utrikeshandel med EES-länderna nu omfattar ca 75 % av vår totala handel.

Den fortsatta integrationen bestäms i första hand av utgången av *förhandlingarna om ett EES-avtal*. Dessa befinner sig nu i ett slutskede. Ett avtal bör kunna komma till stånd till sommaren.

EES-förhandlingarna syftar till att skapa fri rörlighet mellan de deltagande länderna för varor, tjänster, kapital och personer. En stor del av den berörda svenska lagstiftningen skall anpassas till de regler som gäller för EG-länderna. Därutöver kommer samarbetet att utvecklas på en rad angränsande områden, såsom forskning, miljö och utbildning liksom inom det sociala området.

Sverige har haft full frihet för den helt övervägande delen av vår varuhandel med Västeuropa sedan 1970-talet, då tullfrihet för industrivaror etablerades mellan EFTA-länderna och EG. Ett EES-avtal kommer därutöver att innebära att kraven för produkter skall standardiseras. En vara kommer därmed att kunna säljas fritt på hela EES-marknaden.

Därmed skapas förutsättningar att i ökad utsträckning utnyttja stordriftsfördelar för den svenska industrin.

Av stor betydelse för Sverige är att marknaden för offentlig upphandling av varor och tjänster liberaliseras inom EES. Värdet av denna marknad, som hittills nästan helt varit förbehållen nationella företag, beräknas uppgå till ca 4 000 miljarder kr. per år. Detta skapar stora möjligheter för svenska företag. Samtidigt skärps konkurrensen på den svenska marknaden.

Kapital kommer genom ett EES-avtal att kunna röra sig fritt mellan EES-länderna. Sedan huvuddelen av valutaregleringen avskaffades i slutet av 1980-talet kan kapital röra sig i stort sett fritt över Sveriges gränser. I kombination med Sveriges fasta växelkurs ger fria kapitalrörelser klara fördelar genom att förtroendet för den ekonomiska politiken stärks.

Ett EES-avtal leder sannolikt till att nettoutflödet av direktinvesteringar från Sverige minskar. Svenska företag behöver inte investera i EG-länderna för att undvika diskriminering på EG-marknaderna. Dessutom kommer de svenska etableringsreglerna att anpassas så att hindren för

utlänningars förvärv av företag och fast egendom undanröjs. Detta kommer sannolikt att stimulera de utländska investeringarna i Sverige.

Handel med tjänster - som stadigt ökar i ekonomisk betydelse - har tidigare omgärdats av restriktioner. Ett EES-avtal kommer att få stor betydelse för tjänstesektorn. Det viktigaste exemplet är den finansiella sektorn, där en fri marknad skapas för banker och andra kreditinstitut att driva verksamhet inom hela EES-området. Andra områden som omfattas är försäkringar och transporter. Beräkningar inom EG visar att det här finns betydande direkta och indirekta effektivitetsvinster att hämta.

Fri rörlighet för personer i EES-avtalet omfattar främst arbetskraft och öppnar en bredare arbetsmarknad för svenska medborgare. Samtidigt blir den svenska arbetsmarknaden tillgänglig för medborgare i övriga länder. Möjligheten att upprätthålla full sysselsättning i Sverige är beroende av vår egen vilja och förmåga att upprätthålla konkurrenskraft och bedriva en aktiv arbetsmarknadspolitik.

Den större öppenhet - genom ökad rörlighet av varor, tjänster, kapital och arbetskraft - som EES-avtalet innebär för Sveriges del leder till förstärkt konkurrens och ökad effektivitet och kommer samtidigt att erbjuda svenska företag nya möjligheter. Detta bör sammantaget ge en förbättrad tillväxt och lägre inflation och därmed skapa förutsättningar för ökad välfärd.

Inom EG pågår ett arbete på tre plan; förverkligandet av den inre marknaden, som skall vara fullt genomförd den 1 januari 1993, fördjupning i form av arbete på en ekonomisk och monetär union (EMU) och en politisk union (EPU) samt en utvidgning av gemenskapen.

Sverige har ett intresse av att delta inte bara i EES-avtalets inre marknad, utan också att på likställd fot medverka i EGs samarbete. Genom avspänningen och tillkomsten av Parisstadgan för ett nytt Europa (1990) har förutsättningarna i viktiga avseenden förändrats när det gäller deltagande i detta samarbete. Riksdagen har förklarat att ett *svenskt medlemskap i EG* med bibehållen neutralitetspolitik ligger i vårt lands nationella intresse. Regeringen har för avsikt att under 1991, efter samråd i utrikesnämnden, lämna in en ansökan om medlemskap i EG.

Några resultat av de pågående regeringskonferenserna om den ekonomiska och monetära unionen och den politiska unionen föreligger ännu inte. Det är därför inte möjligt att nu diskutera vilken betydelse dessa planer kan få för Sverige. Frågorna kommer att belysas i annat sammanhang, inför en ansökan om medlemskap.

3.3 Den nordiska dimensionen

Inom Norden har integrationen i väsentliga hänseenden gått längre än vad som är fallet gentemot omvärlden i övrigt. Det nordiska samarbetet har historiskt utvecklats med sikte på att stärka den nordiska samhörigheten - att öppna gränserna mellan de nordiska länderna. Ett av de viktigaste uttrycken för det nordiska samarbetet är avtalet om en gemensam nordisk arbetsmarknad.

Den nordiska samhandeln är betydande och utgör den starkaste länken

mellan de nordiska ländernas ekonomier. Totalt svarar den nordiska samhandeln för drygt 20 % av de nordiska ländernas utrikeshandel. För bearbetade varor är andelen ännu högre - mellan 25 och 30 %.

En viktig förändring av de ekonomiska relationerna mellan de nordiska länderna har ägt rum under 1980-talet genom den stora ökningen av företagsuppköp och samgåenden över gränserna. De omfattande nordiska företagsförvärven har satt spår i strukturen i flera viktiga industribranscher, såsom elektronik-, gruv-, stål- och maskinindustri. En nordisk branschstruktur börjar avteckna sig. Även inom tjänstesektorn har nordiska företagsstrukturer börjat växa fram.

Under senare tid har utvecklingen alltmer understrukit Nordens beroende av omvärlden. Detta gäller särskilt relationen till den västeuropeiska integrationen, i vilken nu samtliga nordiska länder är aktivt engagerade.

EGs arbete med att förverkliga den inre marknaden är en utmaning för det nordiska samarbetet. Innebörden av förhandlingarna om EES-avtalet är att perspektivet för det nordiska samarbetet vidgas och fördjupas. Den ekonomiska och handelspolitiska uppdelningen av de nordiska länderna i EG- och EFTA-medlemmar får genom ett avtal mindre betydelse än tidigare. Avtalet upphäver i viktiga avseenden den splittring som tidigare rått. Det gemensamma deltagandet i den inre marknaden innebär även i Norden att rörligheten över gränserna underlättas. Därmed kan också den nordiska samhörigheten främjas inom ramen för en fördjupad europeisk integration.

Det nordiska samarbetet kan ge konkreta bidrag som komplement till lösningar genom EFTA. Ett sådant arbete bedrivs också på bred front bl.a. på det finansiella området, standardiseringsområdet och vad gäller begränsning av näringslivsstöd. Gemensamma nordiska lösningar underlättar också ländernas deltagande i den fortsatta, fördjupade integrationen i Västeuropa.

3.4 Öst- och Centraleuropa

Den pågående reformprocessen i de öst- och centraleuropeiska länderna är inne i ett intensivt skede. Sverige stödjer aktivt strävandena att bygga upp fungerande marknadsekonomier och att främja privata initiativ i dessa länder, bl.a. genom våra insatser i Europeiska utvecklingsbanken och andra internationella stödåtgärder.

Öst- och Centraleuropa inkl. Sovjetunionen svarar i dag för knappt 2,5 % av vår utrikeshandel, medan dessa länders befolkning uppgår till 410 miljoner människor. Motsvarande siffror för EES är 75 % resp. 350 miljoner. Dessa tal ger en föreställning om den utveckling, också för vår egen del, som en framgångrik reformprocess i Öst- och Centraleuropa kan innebära. Det skall understrykas att detta är en process på lång sikt som kräver tålamod och uthållighet från alla inblandade parters sida.

3.5 Konsekvenser för den ekonomiska politiken

Internationellt ekonomiskt samarbete och utbyte har varit avgörande för Sveriges industrialisering och välståndsutveckling. Vårt land har länge förespråkat en fri handel och vi har valt att anpassa vår ekonomi för att kunna dra nytta av de möjligheter internationell integration erbjuder. Nu fördjupas det ekonomiska samarbetet snabbt, inte minst i Europa. Detta ställer krav på vår ekonomiska politik. Det gäller särskilt valutapolitiken, pris- och kostnadsutvecklingen, insatserna för att öka produktivitet och sparande samt åtgärderna för att tillförsäkra medborgarna trygghet i den förändring som kommer att ske under 1990-talet.

Valutorna i flertalet av våra konkurrentländer i Europa är sammanknutna inom ramen för det europeiska monetära systemet. De förändringar som skett i valutornas riktvärden i förhållande till varandra har under senare år varit begränsade, samtidigt som flertalet länder nått långt när det gäller att nedbringa inflationen. När Sverige nu eftersträvar ett närmare samarbete med EG skärper detta kraven på vår valutapolitik. Att göra avsteg från vår fasta växelkurs är mot denna bakgrund uteslutet.

Vårt deltagande i den internationella integrationen skärper kraven på pris- och lönebildningen i Sverige. Regeringen har inlett ett målmedvetet och framgångsrikt arbete för att bromsa inflationen och skapa prisstabilitet. Genom att inflationen de närmaste åren blir lägre än i våra konkurrentländer kan sysselsättningen åter öka inom något år.

Endast om produktivitetsutvecklingen i Sverige är bättre än i våra konkurrentländer kan vår löneökningstakt bli högre och standardutveckling bättre. Omfattande förändringar har genomförts av det svenska skattesystemet för att skapa förutsättningar för en bättre fungerande, mer produktiv ekonomi. Den ökade integrationen i kombination med avregleringen i Sverige skärper konkurrensen och verkar därmed i samma riktning.

Sverige har ett betydande underskott i bytesbalansen. För att vrida denna utveckling rätt måste vi öka det finansiella sparandet i den svenska ekonomin. Vi måste också investera i de delar av det svenska näringslivet som säljer på export eller konkurrerar med utländska företag på den inhemska marknaden. Detta förutsätter att lönsamheten i det svenska näringslivet är minst lika hög som i omvärlden. Det förutsätter också en återhållsam konsumtionsutveckling.

Den internationella integrationen ger oss möjlighet att öka välståndet och värna sysselsättningen. Samtidigt ställer den krav på anpassning. Det är en viktig uppgift för den ekonomiska politiken att underlätta denna anpassning, men också att ge medborgarna trygghet i förändringen. I detta sammanhang spelar den aktiva arbetsmarknadspolitiken en avgörande roll.

4 Stabiliseringspolitiken

Den ekonomiska politiken skall medverka till att bromsa kostnadsutvecklingen och stärka konkurrenskraften för att hävda sysselsättningen och välfärden.

Den fulla sysselsättningen hotas om kostnaderna stiger snabbare än i omvärlden. För att värna sysselsättning och välfärd måste den ekonomiska politiken inriktas på att varaktigt nedbringa inflationen. Denna uppgift måste överordnas andra ambitioner och krav. En sådan politik skall fullföljas med stöd av en aktiv arbetsmarknadspolitik, som ger varje individ som är eller riskerar att bli arbetslös möjlighet att så snabbt som möjligt komma över i nytt, produktivt arbete. Insatser för att höja kompetensen och motverka brist på yrkeskunnig arbetskraft under den kommande konjunkturuppgången skall därför ha förtur framför passivt kontantstöd.

4.1 Lönebildningen

Lönekostnaderna spelar en avgörande roll för inflationsutvecklingen. Lönerna utgör en viktig, inte sällan dominerande del av kostnaderna i flertalet branscher. Löneökningar, som inte motsvaras av produktivitetshöjningar, får därmed ett kraftigt genomslag på prisstegringstakten. För att säkra en lägre inflation och varaktigt åstadkomma prisstabilitet krävs att lönebildningen anpassas till produktivitetstillväxten.

Under 1991 sker en dramatisk nedväxling av de nominella lönekostnadsökningarna i Sverige. En stor del av arbetsmarknaden täcks nu av förbundsavtal som bygger på Rehnberg-kommissionens förslag till stabiliseringsavtal. Avtalen kommer genomsnittligt att öka lönekostnaderna under 1991 med ca 0,5 %. Härutöver kommer lönekostnaderna av andra orsaker att öka med 4,5 % (effekten av avtal träffade 1990, förlängningen av den lagstadgade semestern med 2 dagar, m.m.). Sammantaget innebär detta ett kraftigt trendbrott i de senaste årens utveckling med lönekostnadsökningar på i storleksordningen 10 % per år.

Under det andra avtalsåret, som sträcker sig t.o.m. mars 1993, är utrymmet för lönehöjningar ca 3 % med miniminivåer uttryckta i kronor, som ger något mer till personer med lägre löner. Utrymmet kan enligt parternas beslut fördelas centralt eller lokalt.

Stabiliseringsavtalet innehåller bestämmelser som skall förhindra eller kraftigt begränsa löneglidningen. Avtalet är konstruerat så att lokala förhandlingar ej erfordras under första avtalsåret. Skulle löneutvecklingen överskrida stabiliseringsavtalets bestämmelser skall överskridandet avräknas från kommande avtalsårs utrymme. Sådan löneökning som beror på ändrad arbetsorganisation, utökade arbetsuppgifter, ökat ansvar, krav på högre kompetens etc. skall inte avräknas.

Stabiliseringsavtalet innehåller inga följsamhetsgarantier för priser och löner. Avtalet innebär vidare - även om det skett vissa förseningar i tillämpningsförhandlingarna - att avtalen för hela arbetsmarknaden sammanfaller i tiden. På det sättet undviker man risken att det senaste

avtalet blir golv för de kommande.

Stabiliseringsavtalen leder till att det svenska kostnadsläget kan sänkas i jämförelse med omvärlden och att konkurrenskraften förbättras. Därmed skapas förutsättningar för att den negativa konjunkturutvecklingen snart skall kunna vändas och en återhämtning inträffa under 1992.

Förhållandena på arbetsmarknaden är nu reglerade under de närmaste två åren genom stabiliseringsavtalet. En del i stabiliseringsavtalet är uppmaningen till de avtalsslutande parterna att under de båda närmaste åren se över sina avtals- och förhandlingssystem med målsättningen att minska automatiken i konstruktionerna så att löneglidningen kraftigt begränsas. Arbetsmarknadens parter har nu en unik möjlighet att reformera det svenska lönebildningssystemet. Det är nödvändigt att de tar tillvara denna möjlighet.

Den genomförda skattereformen underlättar lönebildningen, även på längre sikt. Den kraftiga sänkningen av marginalskatterna medför att löntagarna själva får behålla en större del av en löneökning än tidigare. Därmed bör lönekraven kunna dämpas.

Ansvaret för lönebildningen åvilar parterna på arbetsmarknaden. Stabiliseringsavtalet innebär inte något avsteg från de traditionella principerna på den svenska arbetsmarknaden. Regeringen har inte deltagit - och kommer inte att delta - i förhandlingarna. Statsmakternas ansvar är att genom sin ekonomiska politik skapa sådana förutsättningar att lönebildningen blir förenlig med en utveckling mot samhällsekonomisk balans.

4.2 Pris- och konkurrenspolitiken

En väl fungerande prispolitik måste baseras på konkurrens och inte på regleringar. Konkurrensförhållandena spelar en avgörande roll för möjligheterna att varaktigt få till stånd en långsammare prisökningstakt. Regeringen redovisade i finansplanen ett *program för att stärka konkurrensen* i den svenska ekonomin. Där aviserades ett antal initiativ som regeringen tagit eller avser att ta.

- Konkurrenspolitiken kommer att förstärkas bl.a. i ljuset av den västeuropeiska integrationen. Ett förslag till ny konkurrenslag skall föreläggas riksdagen under kommande budgetår. Konkurrenslagen skärps bl.a. när det gäller konkurrenshämmande inslag i näringsliv såsom prissamverkan och marknadsdelning. Konkurrensmyndigheternas ställning skall också förstärkas.
- Den nya livsmedelspolitiken innebär en successiv avreglering av jordbruket och en övergång till ett mer marknadsinriktat system fr.o.m. den 1 juli 1991. För att förstärka konkurrensen på livsmedelsområdet har regeringen lagt fram förslag (prop. 1990/91:147) om förbud mot marknadsdelning och andra produktions- eller utbudsbegränsningar på jordbrukets område. Syftet är att motverka skadliga konkurrensbegränsningar som kan uppstå efter avvecklingen av de interna marknadsregleringarna på livsmedelsområdet. En anpassning bör ske av gränsskyddet på jordbruksprodukter. Det

säkerställer lägre matpriser och ökad valfrihet för konsumenterna. Regeringen avser att inom kort förelägga riksdagen ett förslag med denna innebörd.

- Under senare år har stora delar av transportväsendet avreglerats. Regeringen har förelagt riksdagen ett förslag som ökar konkurrensen inom inrikesflyget. En fullständig avreglering genomförs senast när ytterligare bankapacitet tillkommit vid Arlanda flygplats.
- Konkurrensen skall också främjas genom att infrastrukturen görs tillgänglig för flera producenter. Ett steg i denna riktning har tagits på järnvägsområdet. Förändringar av liknande slag skall ske inom elförsörjningen. En vägledande princip är dock att de naturliga monopol som staten äger även fortsättningsvis skall ägas av staten.
- Konkurrensen inom bo- och byggsektorn skall skärpas. Utländska medborgares möjligheter att starta och överta byggföretag skall underlättas, bl.a. genom att bestämmelserna om näringstillstånd harmoniseras med EGs regler. Byggmaterialreglerna skall också harmoniseras med utländska regler.

Det effektivaste sättet att öka konkurrensen och förhindra inhemska monopol är en *fri utrikeshandel*. Den svenska anknytningen till den europeiska inre marknaden har sin största betydelse genom att den skapar förutsättningar för ökad konkurrens. Harmoniseringen av konkurrensregler och konkurrensövervakning är en central del av EES-avtalet. Inom EG sker ett omfattande arbete med att utarbeta gemensamma konkurrensregler och utforma en effektiv konkurrensövervakning. För Sveriges del innebär detta att olika former av konkurrensbegränsningar kommer att kunna bli föremål för granskning inom ramen för EES-avtalet. Detta innebär i sin tur att konkurrensen i Sverige kommer att skärpas ytterligare.

I den svenska ekonomins konkurrensutsatta delar har produktiviteten även under senare år ökat förhållandevis snabbt. De skyddade delarna av ekonomin har däremot släpat kraftigt efter. Ett EES-avtal innebär att stora delar av ekonomins skyddade sektor öppnas för konkurrens. Det gäller bl.a. byggandet och den privata tjänstesektorn.

De *finansiella marknaderna* spelar en allt viktigare roll för att ekonomin skall fungera smidigt. Under 1980-talet har de avreglerats för att bättre svara mot den internationella utvecklingen. Avregleringen har också inneburit att de finansiella marknaderna bättre kan tillgodose kundernas behov.

Reformeringen av de finansiella marknaderna fortsätter. Det är angeläget att svenska finansinstitut utsätts för skärpt internationell konkurrens. Därför tillåts utländskt ägande i svenska banker, fondkommissionärsbolag och finansbolag sedan augusti 1990. Vidare har regeringen nyligen föreslagit att utländska företag skall få verka fullt ut på värdepappersmarknaden. Flexibiliteten och effektiviteten på marknaden ökar genom att banker och försäkringsbolag ges möjlighet att samverka i fastare former. En översyn av försäkringslagstiftningen pågår.

De flesta finansiella placerare har under senare år fått, eller är på väg att få, vidgade placeringmöjligheter. Det gäller banker, försäkringsbolag,

fondkommissionärer, värdepappersfonder, allemansfonder samt statliga bolag och affärsverk. Ett förslag har utarbetats inom finansdepartementet om att även AP-fonden skall få friare placeringsregelr samt att den skall omorganiseras och få en mer effektiv förvaltning. Förslaget remissbehandlas för närvarande. Med förslaget förbättras möjligheterna att möta näringslivets behov av riskkapital under 1990-talet. Även kapitalmarknadens effektivitet förbättras.

Förhandlingarna om stabiliseringsavtal har medverkat till att det nu finns en betydande enighet om att de nominella löneökningarna måste bli mycket låga under de närmaste åren om det skall vara möjligt att få rätsida på den inhemska kostnads- och prisutvecklingen. Detta förändrade synsätt beror bl.a. på tilltron till att en lugnare prisutveckling redan under innevarande år, men särskilt under 1992, skall medverka till en förbättring av reallönerna. Förhandlingsgruppens *överenskommelse med olika prissättare* inom livsmedelskedjor och dagligvaruhandel har i detta sammanhang haft påtagliga effekter.

En väl fungerande lönebildning förutsätter låg inflation. För närvarande sker en snabb nedgång i inflationen. Allt fler aktörer i ekonomin verkar också vara inställda på att prisstegringstakten kommer att dämpas högst väsentligt. Den sjunkande räntedifferensen gentemot utlandet, sedan regeringen i oktober lade fram det särskilda åtgärdspaketet för att stabilisera ekonomin (skr. 1990/91:50), är ett uttryck för en större tilltro till Sveriges förmåga att få ner inflationen.

Denna utveckling måste nu befästas. Inflationen måste bli varaktigt låg och politiken inriktas på prisstabilitet. Detta ställer stora krav på en stram finans- och penningpolitik.

4.3 Finanspolitiken

Under det senaste året har åtgärder vidtagits för att dämpa överhettningen i ekonomin. Den ekonomiska politiken har varit inriktad på att nedbringa inflationen och hålla tillbaka den offentliga sektorns expansion till förmån för den konkurrensutsatta sektorn. Sammantaget har detta gett förutsättningar för en radikal dämpning av den svenska inflationen. Inflationen är nu låg och förväntas bli lägre än i våra konkurrentländer under det kommande året.

Den ekonomiska politiken måste nu med all kraft inriktas på att varaktigt hålla nere inflationen. Om vi skall kunna värna sysselsättning och välfärd måste denna uppgift överordnas andra ambitioner och krav. En generell efterfrågestimulerande politik skulle bara motverka sitt syfte. Balansproblemen skulle på sikt förvärras, inflationen skulle bli högre och ett tryck uppåt på räntorna skulle skapas. Förväntningar om en högre inflation skulle då kunna ta fart och bidra till att åter skapa pris- och lönespiraler. Det skulle kunna undergräva de framgångar som inflationsbekämpningen haft under det senaste året.

I ökad utsträckning blir det nu också finanspolitikens uppgift att bidra till den omställning som måste ske i ekonomin från skyddad till utlandskonkurrerande verksamhet. Det förutsätter en stark återhållsamhet

med offentliga utgifter och att statsbudgetens tyngdpunkt systematiskt förskjuts från transfereringar och offentlig konsumtion till insatser för att främja investeringar och utveckling. Kommunerna och landstingen svarar för den helt dominerande delen av den offentliga verksamheten. Det är nödvändigt att starkt begränsa expansionen i kommuner och landsting för att skapa utrymme för tillväxt i ekonomins konkurrensutsatta delar.

De samlade offentliga utgifterna

De offentliga utgifterna som andel av BNP uppgår till knappt 62 %. En kraftig minskning har skett sedan 1982 då utgiftsandelen var ca 67 %.

Under 1980-talet har den offentliga sektorns finansiella sparande kraftigt förbättrats. 1982 översteg de offentliga utgifterna inkomsterna med mer än 40 miljarder kr., vilket motsvarade 7 % av BNP. Förra året hade den offentliga sektorn i stället ett överskott motsvarande ca 4 % av BNP. Sparandeförbättringen har skett i den statliga sektorn och socialförsäkringssektorn. Den är resultatet av en restriktiv budgetprövning i kombination med en bättre ekonomisk utveckling. Sparandeökningen i den statliga sektorn uppgår till ca 120 miljarder kr. Därtill har ett ökat överskott inom AP-fonden bidragit med ca 20 miljarder kr. Kommunsektorn har däremot minskat sitt sparande.

Beräkningarna i den reviderade nationalbudgeten visar att den offentliga sektorns utgifter som andel av BNP fortsätter sjunka från nuvarande 61,7 % till en nivå under 60 % vid mitten av 1990-talet. Även skattekvoten sjunker från 56,4 % till drygt 53 %. Samtidigt försämras den offentliga sektorns sparande från nuvarande 3,9 % till 3 % under perioden. Detta beror i huvudsak på att AP-fondens och kommunernas sparande försvagas.

Det offentliga sparandet försämras normalt i en konjunkturnedgång, när tillväxten viker och de offentliga inkomsterna till följd av detta ökar långsammare. Så sker också nu, trots att kommunernas tillväxt har begränsats starkt och att åtgärder vidtagits för att förstärka statens budget.

Finanspolitiken är så avvägd i nuvarande situation att inflationen dämpas snabbt och att underskotten i handelsbalansen minskar samtidigt som den offentliga sektorn växer långsamt. Tillgängliga prognoser tyder också på att tillväxten på den konkurrensutsatta sektorn kommer att skjuta fart i slutet av 1991.

Arbetet med att minska de offentliga utgifternas andel av BNP skall fullföljas med kraft och uthållighet. Därmed skapas utrymme för att på sikt sänka skattetrycket. Detta är angeläget för att förbättra ekonomins funktionssätt och öka tillväxten.

Staten

Statsbudgeten för innevarande budgetår har försvagats. I budgetpropositionen i januari 1991 beräknades budgetsaldot till -2,6 miljarder kr. Nu beräknas saldot till -18,5 miljarder kr. Anledningen till den stora försämringen från januari är den lågkonjunktur vi nu är inne i. Denna leder till

att skatteinkomsterna utvecklas långsammare än vad som förutsågs i januariprognoserna.

I finansplanen i januari beräknades budgetsaldot för budgetåret 1991/92 till -0,6 miljarder kr. Även för nästa budgetår väntas en försvagning av budgetunderskottet som nu beräknas till -10,3 miljarder kr. Denna utveckling beror framför allt på en långsammare ökning av inkomsterna, vilken dock motverkas av engångsvisa inkomstförstärkningar, t.ex. inleveranser från vissa affärsverk.

Inkomsterna - inkl. de engångsvisa förstärkningarna - mellan de båda åren stiger med ca 8 %. Utgifternas ökningstakt beräknas bli någon procentenhet mindre.

Regeringen har redan tidigare presenterat sina förslag till utgiftsbegränsningar för nästa budgetår. Dessa har varit omfattande och gällt bl.a. förändringar i sjuk- och föräldraförsäkringen och en reformering av bostadsfinansieringssystemet. Även på en rad andra områden har regeringen presenterat förslag till avlastning av statsbudgeten, t.ex. vad gäller kostnaderna för förläggning av flyktingar genom kortare handläggningstider och genom att kostnaderna till viss del kommer att avräknas mot biståndsramen. Utgifterna på statsbudgeten påverkas också av det förslag om minskning och omställning av den statliga administrationen som presenteras i bilaga II till kompletteringspropositionen. När programmet är fullt genomfört beräknas belastningen på budgeten minska med ca 2 miljarder kr.

Förslag läggs nu om sjuklön under de första 14 dagarna av en sjukperiod. Sjuklönen föreslås gälla fr.o.m. den 1 januari 1992. Under budgetåret 1991/92 beräknas åtgärden minska de offentliga utgifterna med 6,2 miljarder kr. På helårsbasis beräknas utgifterna minska med 13 miljarder kr. För att neutralisera kostnaderna för arbetsgivarna sänks samtidigt sjukförsäkringsavgiften med 1,9 procentenheter.

Tabell 3 Statsfinansernas utveckling
Miljarder kr.

	1989/90	1990/91	1991/92	
			BP	KP
Inkomster	401,6	426,4	454,9	459,7
Utgifter (exkl. statsskuldräntor)	334,5	382,4	394,5	409,0
Statsskuldsräntor	61,0	62,5	61,0	61,0
Budgetsaldo	3,4	-18,5	-0,6	-10,3
Underliggande budgetsaldo	1,6	-16,1	-15,6	-25,3

Det finansiella sparandet i offentlig sektor förutses bli försämrat med ca en procentenhet per år, från en nivå budgetåret 1989/90 på 4,6 % av BNP till 2,5 % budgetåret 1991/92.

Enligt långtidsbudgetens huvudalternativ för perioden 1991/92-1995/96 beräknas budgetsaldot försämras 1992/93 för att sedan ånyo förbättras. En av de viktigaste orsakerna till försämringen 1992/93 är de skatteut-

betalningar till kommunerna som då skall göras. Dessa utbetalningar sker med två års eftersläpning och hänför sig därför till den höga löneökningstakt som har gällt fram till nu. Samtidigt faller de stora engångsinkomsterna från 1991/92 bort.

Sammanfattningsvis kan konstateras att statsbudgeten försvagas budgetåren 1990/91 och 1991/92. Det beror på att statens inkomster beräknas växa relativt långsamt samtidigt som utgifterna fortsätter att öka relativt kraftigt, särskilt under 1990/91. Bakom denna utveckling ligger en konjunkturellt betingad försvagning av inkomstsidan. Dessutom innebär på kort sikt en nedväxling av löneökningstakten en försvagning av budgeten via en långsammare utveckling av inkomsterna samtidigt som transfereringarna inte omedelbart växlas ner i samma takt. Det omfattande besparingsarbete som regeringen har genomfört under det senaste året har förhindrat en än mer negativ utveckling.

De underliggande problemen i den svenska ekonomin motiverar en fortsatt stram finanspolitik, med omprövning av existerande utgiftsåtaganden. Utrymmet för nya utgiftsåtaganden från statens sida är nu mer begränsat än på flera år. Reformer kan endast komma till stånd genom effektiviseringar och besparingar inom befintliga områden.

Kommunerna

Kommunerna och landstingen svarar för den helt dominerande delen av den offentliga verksamheten. Den kommunala verksamheten har under 1980-talet vuxit långsammare än under de närmast föregående decennierna. Tillväxttakten har ändå varit alltför hög i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Under de närmaste åren måste tillväxten i kommunerna hållas tillbaka ytterligare för att det skall bli möjligt att skapa utrymme för en tillväxt i ekonomins konkurrensutsatta delar och därmed lägga en grund för en varaktig balans i ekonomin.

Också det ekonomiska läget i kommuner och landsting motiverar en stark begränsning av tillväxten. Sektorn har under flera år redovisat ett negativt finansiellt sparande. En tillfällig förbättring kan förväntas åren 1991-1993. Men omprövningar och effektiviseringar måste genomföras redan nu för att de grundläggande problemen i den kommunala sektorn skall kunna lösas.

Under innevarande och nästkommande år råder ett av riksdagen beslutat kommunalt skattestopp. En överenskommelse har träffats mellan företrädare för regeringen och för kommun- och landstingsförbunden om att det kommunala skattetrycket inte heller efter 1992 bör öka och att kommunerna och landstingen därför inte bör höja sina skatter. Regeringen har klargjort att den är beredd att föreslå ett förlängt, lagfäst skattestopp, eller att på annat sätt begränsa kommunernas och landstingens möjlighet att expandera, om det visar sig att kommuner och landsting ändå överväger skattehöjningar eller om volymtillväxten i den kommunala konsumtionen skulle bli för hög.

4.4 Penning- och valutapolitiken

Under 1970-talet och början på 1980-talet var växelkursförändringar relativt vanliga i industriländerna. Även Sverige förändrade sin valutakurs vid ett flertal tillfällen mellan 1976 och 1982. Växelkursförändringar medför en betydande ryckighet i den ekonomiska utvecklingen. Perioder med snabb expansion följs inte sällan av omfattande utslagning. De samhällsekonomiska kostnaderna till följd av en sådan politik kan vara betydande. Återkommande devalveringar försvårar också inflationsbekämpningen. Förväntningar om nya devalveringar gör en devalveringspolitik allt mindre ändamålsenlig.

I den aktuella debatten har tanken förts fram att Sverige snarast möjligt borde överge den nuvarande korgen av valutor och ersätta den med en korg av europeiska valutor. Som motiv har angetts att det därmed skulle undvikas att kronan följde med i en förväntad uppgång för dollarn och således stärktes mot EG-ländernas valutor.

En trovärdig fast *växelkurspolitik* kan inte baseras på sådana kortsiktiga överväganden. Valutapolitiken skall präglas av fasthet och konsekvens. Den skall stå i överensstämmelse med den ekonomiska politikens långsiktiga strävanden och med ekonomins internationella inriktning.

Den svenska valutapolitikens mål är fast etablerat. Valutakorgens konstruktion har varit oförändrad sedan 1977 och valutaindex sedan 1982. Genom valutakorgens sammansättning har effekterna på svensk ekonomi av förändringar i andra länders valutor jämnats ut, vilket bidragit till stabilitet.

Vid några tillfällen har det skapats osäkerhet om kronans ställning med valutautflöden som följd. Regeringen och riksbanken har därvid genom finans- och penningpolitiska åtgärder med kraft markerat att valutapolitikens mål ligger fast. Det är viktigt för alla, inom och utom landet, att veta att statsmakterna är fast beslutna att fullfölja denna linje.

Det finns flera skäl för detta. Ett skäl är att kampen mot inflationen är ett centralt mål för den ekonomiska politiken. Förändringar i växelkursen skulle allvarligt försvåra arbetet med att stabilisera ekonomin. Ett annat skäl är strävandena att få till stånd ett närmare samarbete med EG.

Sverige ser positivt på det *europeiska monetära samarbetet*. Det har verksamt bidragit till att stärka samordningen av den ekonomiska politiken med goda resultat som följd och skapat ett område av valutapolitisk stabilitet i Europa, vilket även utanförstående länder har stor fördel av.

Ett svenskt bidrag till detta samarbete förutsätter att vår kostnadsutveckling bringas under kontroll med sikte på att nå en inflation som är jämförbar med vad som gäller i de i detta avseende mest framgångsrika länderna i Europa. Detta skall ses som ett väsentligt inslag i vår Europapolitik och kan lägga grunden för ett närmare monetärt och valutapolitiskt samarbete i linje med strävandena inom EG.

Riksbanken ansvarar för penning- och valutapolitiken. En stark riksbank kan effektivt bidra till inflationsbekämpningen. Utredningen om mål och former för *riksbankens verksamhet* (dir. 1990:61) är nu tillsatt.

Utredningen skall bl.a. överväga möjligheterna att med lagstiftning eller på annat sätt ange tydligare mål för riksbankens verksamhet. Utredningen skall vidare i sitt arbete beakta den fortsatta utvecklingen av det monetära samarbetet inom EG. Utredningens arbete skall vara slutfört före den 1 juli 1992.

Under hösten och vintern har allvarliga problem uppdagats i *finansbolagssektorn*. Bankerna har drabbats av betydande kreditförluster till följd av dels utlåning till finansbolag, dels att det försämrade konjunkturläget orsakat problem för många företag. Denna utveckling förklaras till en del av den mycket kraftiga kreditexpansionen som skedde efter avregleringen av kreditmarknaden i mitten av 1980-talet. Utlåningen från vissa kreditinstitut har varit alltför vidlyftig. I flera fall har kreditprövningen blivit eftersatt. Detta resulterar nu i betydande kreditförluster för en del banker och andra kreditinstitut. Regeringen beslutade i januari i år att utreda orsaken till de problem som uppstod för vissa finansbolag.

Den svagare konjunkturen och de stigande kreditförlusterna har medfört en ökad försiktighet i kreditinstitutens utlåning. Dessutom har kapitaltäckningsreglerna skärpts i enlighet med internationella överenskommelser, vilket torde ha medfört att vissa kreditinstitut blivit mer restriktiva i sin utlåning. Samtidigt har under de senaste månaderna de svenska räntorna fallit med flera procentenheter, vilket underlättar låntagarnas situation och därmed även kreditinstitutens.

Det har under vintern framhållits av företrädare för småföretagen att kreditförsörjningen inte fungerar tillfredsställande, framför allt vad gäller utlåning till dessa företag, och att staten borde agera för att råda bot på denna situation. Regeringen har tagit initiativ till samtal i denna fråga mellan bankerna och företrädare för småföretagen. Några statliga ingripanden i kreditgivningsverksamheten är dock inte aktuella. På en avreglerad marknad måste aktörerna själva ta ansvar för sina beslut. Statsmakterna har emellertid ett ansvar för att skapa sådana regler och förutsättningar att kreditgivningen fungerar väl.

Avregleringen på kreditmarknaden har medfört ökade möjligheter för hushållen att själva bestämma över sin finansiella situation. Konkurrensen i finanssektorn bidrar också till lägre räntor och ökade framtida rationaliseringsvinster.

4.5 Arbetsmarknadspolitiken

Under det senaste året har tillväxten i sysselsättningen avtagit och arbetslösheten ökat. I huvudsak är detta en följd av försämrad konkurrenskraft beroende på stora kostnadsökningar, den internationella konjunkturavmattningen och en svag inhemsk efterfrågetillväxt. En varaktigt full sysselsättning kan bara åstadkommas om kostnadsutvecklingen i Sverige anpassas till omvärlden och konkurrenskraften därmed värnas. Regeringen följer nu noggrant hur arbetsmarknaden utvecklas.

Uppgången i arbetslösheten kan inte mötas med en generell efterfrågestimulans. En sådan politik skulle bara motverka sitt syfte. Visserligen skulle aktiviteten i ekonomin kortsiktigt stiga men balansproblemen skulle

samtidigt förvärras. Inflationen skulle bli högre och underskottet i bytesbalansen växa. Ett tryck uppåt på räntorna skulle skapas och därmed skulle investeringarna hämmas. Sysselsättningen skulle då mycket snart åter vika.

Mot denna bakgrund får arbetsmarknadspolitiken en viktig roll. Den måste utformas på ett sådant sätt att den bidrar till inflationsbekämpningen och därmed medverkar till ekonomisk tillväxt. Prisstegringar motverkas om arbetsmarknadens funktionssätt förbättras så att utslagning kan undvikas och uppkomsten av flaskhalsar förhindras. Omfattande passivt stöd förhindrar en balanserad utveckling av den svenska ekonomin och motverkar därmed sitt syfte att värna full sysselsättning.

Arbetslöshet skall inte vara ett medel i den ekonomiska politiken. Lediga platser skall tillsättas så snabbt som möjligt för att undvika inflationsdrivande flaskhalsar i produktionen. Samtidigt skall varje person som är eller riskerar att bli arbetslös få möjlighet att så snabbt som möjligt komma in i ett nytt arbete. Stödinsatser måste prioriteras till sökanden som riskerar långvarig arbetslöshet, ungdomar och andra som saknar fast förankring på arbetsmarknaden.

Redan nu har Sverige en av de mest effektiva arbetsmarknaderna inom OECD-området. Det gäller dock att ytterligare förbättra funktionsförmågan så att skillnaderna mellan utbud och efterfrågan reduceras. Rörlighetsfrämjande åtgärder är i detta sammanhang centrala, liksom åtgärder som stimulerar aktivt arbetssökande, kompetenshöjning, omskolning och yrkesinriktad rehabilitering.

5 Tillväxtpolitiken

Den ekonomiska politiken skall bidra till tillväxt genom att stimulera produktiviteten och sparandet. Utrymme skall skapas för investeringar i produktion och infrastruktur; i motsvarande mån måste tillväxten i privat och offentlig konsumtion begränsas.

Om medborgarna skall få de levnadsvillkor de önskar och den trygghet de behöver, och om vi också skall kunna lämna en god miljö i arv till våra efterkommande måste ekonomin växa. Samtidigt måste de gemensamma resurserna användas så att de bidrar till arbete, sparande, hushållning och utveckling. Detta synsätt är bärande i regeringens konsekventa satsning på arbetslinjen. Det har väglett arbetet med skattereformen och det präglar de propositioner som regeringen lagt under innevarande riksdagsår om ekonomin på medellång sikt, om tillväxten och om miljön.

1980-talets ekonomiska tillväxt vanns främst genom att fler människor arbetade mer än tidigare (se tabell 4). Det är bara ett större utbyte per arbetad timme, en högre produktivitet, som ger utrymme för högre timlöner. Även om skattereformen kommer att stimulera en fortsatt ökning av arbetskraftsutbudet, förslår inte det för att möta de närmaste årtiondenas växande anspråk på välstånd och välfärd. Produktiviteten måste växa snabbare.

Tabell 4 Arbetsinsats, produktivitet och tillväxt 1970-1990
Procentuell förändring

	1970-1980	1980-1990
BNP	21,4	20,6
Sysselsättning i timmar	-5,1	10,5
Produktivitet	27,9	9,1

Källor: Finansdepartementet och statistiska centralbyrån.

Vad en snabbare produktivitetstillväxt innebär framgår tydligt av de beräkningar som redovisas i den reviderade nationalbudgeten för perioden 1991-1995. Om den genomsnittliga årliga produktivitetstillväxten blir 2,2 % under den kommande femårsperioden, jämfört med de ca 1,5 % som gällt under de senaste 10 åren, kan bruttonationalprodukten växa med i genomsnitt 2,2 % om året. Under den senare delen av femårsperioden kommer reallönerna att kunna öka i ungefär samma takt samtidigt som en snabb utbyggnad av den utlandskonkurrerande sektorn kan komma till stånd.

Förutsättningarna för en högre produktivitetstillväxt är i många avseenden goda. Den avgörande förändringen är det svenska deltagandet i den europeiska integrationen. Hittills har bara begränsade delar av den svenska ekonomin varit utsatt för internationell konkurrens. Den offentliga sektorn har utsatts för skärpta effektivitetskrav, men den privata skyddade sektorn - som under 1980-talet vuxit påtagligt - utgör hälften av näringslivet. Den europeiska inre marknaden innebär att stora delar av denna sektor nu öppnas för konkurrens. Både på egen hand och som en följd av politiska beslut måste dessa skyddade branscher nu höja sin effektivitet och produktivitet.

Även i en rad andra avseenden har tillväxtförutsättningarna förbättrats. En genomgripande skattereform har genomförts. En energiuppgörelse har träffats. Ökade resurser har avsatts för forskning och utbildning och för att bygga ut infrastrukturen, bl.a. vägar, järnvägar och telekommunikationer.

Inom alla dessa områden fullföljs arbetet med att skapa förutsättningar för förbättrad produktivitet. Det är nu en uppgift för alla, näringslivet, kommunerna, landstingen och staten att se till att de nya möjligheter som erbjuds tas tillvara och att de resurser som satsats verkligen leder till högre produktivitet och välstånd.

Investeringar spelar en viktig roll för att höja produktiviteten. När kapitalstocken förnyas drar förnyelsen med sig ny, effektiv teknik. Om sparandet ökar förbättras förutsättningarna att få till stånd investeringar. Men ett högre sparande behövs framför allt för att lägga en stabil grund för framtida generationers välstånd. Behovet av att öka sparandet är särskilt stort under 1990-talet, mot bakgrund av att de äldre som andel av befolkningen kommer att öka under 2000-talets första decennier.

5.1 Skattepolitiken

Omläggningen av skattesystemet är ett viktigt led i regeringens tillväxtpolitik. Skattesystemet har stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen och därmed för den framtida välfärden. Skattereformen innebär att skattesystemets negativa effekter på resursanvändningen reduceras kraftigt. Förutsättningar skapas för en mer effektiv användning av arbete, kapital och energi samtidigt som arbete och sparande stimuleras. Detta sker på flera sätt:

- För det stora flertalet löntagare har marginalskatten sänkts från ca 50 % år 1988 till ca 30 % år 1991. Den högsta marginalskatten har sänkts från ca 75 % till ca 50 %. För många deltidsarbetande har marginalskatten sänkts från ca 35 % till ca 23 %, där den särskilt låga marginalskatten beror på skatterabatten för låginkomsttagare. Samtidigt har skattesatsen för bl.a. bank- och obligationssparande liksom aktieutdelningar sänkts från normalt 50-75 % år 1988 till 30 % år 1991. Skattelättnaden för ränteutgifterna har sänkts från 50 % till 30 %.
- Olika typer av arbetsinkomster - kontantlön, löneförmåner, egenföretagares arbetsinkomster etc. - beskattas numera på ett likformigt sätt. Därmed minskas de snedvridningar i ekonomin som beror på att olika ersättningsformer för arbetsinsatser kostar olika mycket i skatt.
- Olika typer av sparande och investeringar beskattas likformigt. Det innebär att snedvridningar mellan olika sparformer och mellan olika typer av investeringar försvinner, samtidigt som utrymmet för skatteplanering reduceras radikalt.
- Skattebelastningen har i väsentlig utsträckning minskats på arbete och finansiellt sparande, samtidigt som den ökats på varor och verksamheter med negativ miljöpåverkan, energianvändning och konsumtion. Bland annat har miljöskatter införts på koldioxid och svavel.
- Skattesatsen för företag har sänkts från ca 57 % år 1988 till 30 % år 1991. Den nya företagsbeskattningen skapar goda förutsättningar för investeringar och produktion i Sverige.

Skattepolitiken bör under de närmaste åren inriktas på att befästa de framsteg som uppnåtts genom skattereformen. Krav från olika särintressen om att erhålla lättnader och undantag måste avvisas.

Skattereformen minskar skillnaderna i beskattning jämfört med vad som gäller inom EG, bl.a. genom att mervärdeskatten utvidgats till att omfatta energi och nästan alla tjänster samt genom att flera punktskatter avskaffas fr.o.m. år 1993.

Skattereformen innebär att skattesystemet förbättras och moderniseras inom ramen för ett i huvudsak oförändrat skatteuttag. De offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten skall emellertid successivt sänkas. Härigenom skapas möjligheter att sänka skattetrycket och därmed ytterligare förbättra betingelserna för en god ekonomisk tillväxt.

Det nya skattesystemets regler minskar utrymmet för skatteplanering och skatteflykt. Nu gäller det att tillvarata detta tillfälle att etablera en fast och god skattemoral. Skattemyndigheterna och de rättsvårdande

institutionerna måste se till att uppföljning och kontroll fungerar väl och att resurserna sätts in där de behövs för att beivra överträdelser.

Regeringen har nyligen initierat en översyn av hur den verksamheten kan förbättras. Det är emellertid i minst lika hög grad företagens, förvaltningarnas och medborgarnas sak att hjälpas åt att röja undan kvardröjande rester av brist på gemensamt ansvar och lojalitet mot vad vi tillsammans byggt upp.

5.2 Infrastrukturpolitiken

Infrastrukturen är avgörande för näringslivets utveckling. El, transporter, kommunikationer m.m. måste fungera för att människor i dagens samhälle skall kunna leva och arbeta. Den infrastruktur som byggs upp i dag är avgörande för näringslivets teknikval under årtionden framöver. Valet av infrastruktur har därmed ett avgörande inflytande på vår tillväxt och miljö.

Statsmakterna har ett ansvar för att infrastrukturen i Sverige är modern och fungerar väl. Ökade resurser behöver nu kanaliseras till vägar och järnvägar. Behovet av resurser för att under 1990-talet säkerställa en väl fungerande infrastruktur vad gäller vägar samt järnvägar och annan kollektiv trafik är emellertid så stort att det inte fullt ut kan täckas med statliga medel. För att få till stånd en kraftig ökning av investeringarna inom dessa områden krävs därför ökad avgiftsfinansiering av vissa objekt liksom samfinansiering med näringsliv och kommuner.

Infrastrukturen i Sverige har traditionellt varit väl utbyggd. Det sena 1800-talets satsning på stambanenätet och det tidiga 1900-talets uppbyggnad av Vattenfall är två goda exempel. Vi måste också nu på 1990-talet gemensamt se till att nya tekniska möjligheter tas tillvara och lägga grunden för ekonomins fortsatta tillväxt och utveckling. Mot denna bakgrund har betydande resurser avsatts för att bygga ut och förbättra infrastrukturen. Samtidigt har initiativ tagits till flera nya infrastrukturella projekt:

- Stora summor har under 1980-talet satsats på att bygga ut den *modernaste infrastrukturen*, telekommunikationerna. Huvuddelen av investeringarna har gjorts i uppbyggnad av ett digitaliserat telenät, vilket medfört ett kraftigt ökat utbud och en ökad användning av teletjänster. Under 1990-talet beräknas investeringarna öka ytterligare och uppgå till i genomsnitt ca 10 miljarder kr. per år.
- Avtalet mellan Sveriges och Danmarks regeringar om en *fast förbindelse över Öresund* kommer att påverka den ekonomiska utvecklingen i Öresundsregionen positivt. Inte minst förbättras villkoren för spårbundna kommunikationer med det övriga Europa.
- För att få till stånd en kraftig utbyggnad av infrastrukturen föreslås att staten bidrar med minst 20 miljarder kr. i extra investeringsmedel under 1990-talet. Medlen skall användas till större sammanhållna *väg- och järnvägsprojekt* av strategisk nationell betydelse. Inom den ramen avsätts 5,5 miljarder kr. till en satsning på trafiksystemen i storstadsregionerna.

5.3 Forsknings- och utbildningspolitiken

En av den offentliga sektorns viktigaste uppgifter är att ansvara för utbildningen. Om kunskapsuppbyggnad helt skulle lämnas åt individernas och marknadens betalningsvilja finns stor risk för att inte tillräckligt många kommer att utbilda sig.

Värdet av kompetens är mycket påtagligt för var och en, inte minst i ekonomiskt kärva tider. Den som har god utbildning löper mindre risk att bli arbetslös. Det ligger i såväl individernas som samhällsekonomins intresse att en lågkonjunktur i ekonomin innebär högkonjunktur i utbildningen. Genom att fler griper tillfället att förbättra sin kompetens kan den framtida efterfrågan inom näringslivet tillgodoses bättre. Därmed bidrar utbildning till att lägga grunden för en uthållig återhämtning och tillväxt, samtidigt som fler människor får säkrare sysselsättning.

Betydelsen av goda kunskaper är ändå störst i ett längre perspektiv. En hög utbildningsnivå är en konkurrensfördel för det svenska näringslivet. Flera studier under senare år har pekat på vikten av att stärka de arbetandes kompetens. Regeringen har mot denna bakgrund genomfört ett omfattande program för att reformera forsknings- och utbildningspolitiken:

- Efter forskningspropositioner vart tredje år har ökade resurser för *forskning* avsatts. Den senaste forskningspropositionen (1989/90:90) innebär att de statliga anslagen ökar med en miljard kr. under en treårsperiod. Särskild vikt läggs vid den grundläggande forskningen. Två nya forskningsråd inrättas för teknikvetenskaperna och samhällsvetenskaperna. I tillväxtpropositionen (1990/91:87) föreslås också en avsevärd förstärkning av forskarutbildningen inom teknisk fakultet. Vidare föreslås en fördubbling av stödet till svenskt deltagande i europeiskt forskningssamarbete.
- Regeringen har inlett ett arbete för att effektivisera *högskolans verksamhet*. Målet är att på en gång minska administrationen och förbättra utbildningens resultat (skr. 1990/91:50, prop. 1990/91:87 och bilaga II:7. i det följande). Regleringen av högskolan skall inskränkas till det väsentliga och resurser för administration skall kunna frigöras och omvandlas till utbildningskapacitet. Tonvikten i de centrala insatserna skall ligga på utvärdering och uppföljning. Anslagstilldelningen skall i större utsträckning grundas på utbildningens och forskningens resultat och kvalitet i ett internationellt perspektiv.
- Regeringen satsar nu 250 milj. kr. på att inrätta ytterligare 5 000 platser vid högskolorna. Resurserna koncentreras till utbildningar som är angelägna av arbetsmarknadsskäl. Genom denna satsning kommer ungdomar och människor som vill vidareutbilda sig att kunna gå kortare kurser inom den yrkestekniska utbildningen, gå igenom tvåårig ingenjörsutbildning, vidareutbilda sig från barnskötare till förskollärare m.m.
- Regeringen har föreslagit att *en flexibel skolstart införs*. Föräldrarna får bedöma om deras barn kan börja skolan vid sex eller sju års ålder

(skr. 1990/91:50, prop. 1990/91:115). En samordnad översyn av skolans läroplaner och barnomsorgens pedagogiska program har inletts (dir. 1991:9). Arbetsmarknaden kan genom reformen på lång sikt komma att tillföras stora delar av ytterligare en årskull, antingen direkt eller med längre utbildning än tidigare. Detta kommer också att skapa större utrymme för framtidens kompetensuppbyggnad.

- Regeringen har i propositionen (1990/91:85) Växa med kunskaper föreslagit en omfattande förändring av *gymnasieskolan och vuxenutbildningen*. Yrkesutbildningen i gymnasieskolan kommer att förstärkas avsevärt genom att alla linjer/program föreslås bli treåriga. För vuxenutbildningen innebär propositionen både en förstärkning av den grundläggande vuxenutbildningen och ökade möjligheter till samverkan mellan gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och AMU. Kommunerna kommer att få ansvaret för resursfördelning och planering. Samtidigt kommer eleverna att ges såväl ökade valmöjligheter som ökat inflytande, vilket är en viktig förutsättning för att uppnå en gymnasieskola för alla.
- Ett omfattande arbete har under de senaste åren pågått för att förändra styrningen av *skolan* och lägga ansvaret för verksamheten längre fram i organisationen, hos kommunerna och i skolorna. Ansvaret för verksamheten har tydliggjorts och verksamhetsansvar och ansvar för de finansiella resurserna har kopplats samman. All reglering genom statsbidragssystemet har upphört och ett nytt sektorsbidrag till skolverksamheten kommer att införas fr.o.m. den 1 juli 1991. Syftet med de förändringar som genomförts inom skolområdet är att höja kvaliteten i skolans arbete och göra verksamheten effektivare.

5.4 Investeringspolitiken

För att den ekonomiska återhämtningen skall komma till stånd är det av avgörande betydelse att investeringarna i ekonomin ökar. Investeringarna spelar också en viktig roll för den teknologiska förnyelse som är nödvändig om produktiviteten skall kunna förbättras. Därför vidtar regeringen en rad åtgärder för att stimulera investeringsaktiviteten.

Sedan den 10 januari i år gäller ett i det närmaste generellt frisläpp av de allmänna *investeringsfonderna*. För investeringar i inventarier och för kompetenshöjande utbildning av anställda gäller frisläppet i hela landet. Beträffande byggnadsarbeten är fonderna fria i hela landet utom Stockholmsområdet.

Överhettningen på byggmarknaden i Stockholmsområdet har dämpats påtagligt. Investeringsfonderna bör därför släppas fria även för byggnadsarbeten i denna del av landet. Vidare kommer ramarna för byggnadstillstånd och ombyggnad av bostäder i Stockholmsområdet att vidgas för att öka byggverksamheten. Den *tidsbegränsade skatten* på produktion av kontors- och butikslokaler och andra oprioriterade byggnadsarbeten i Stockholmsområdet bör avvecklas i förtid. Denna skatt bör således inte utgå för byggnadsarbeten som påbörjas den 1 juli 1991 eller senare.

Efter skattereformen är den svenska *företagsbeskattningen* internationellt konkurrenskraftig. Det svenska deltagandet i den europeiska integrationen innebär att produktion i Sverige inte diskrimineras vid export till andra delar av den europeiska inre marknaden. Dessa perspektiv, tillsammans med åtgärderna för att öka produktiviteten, innebär att Sveriges dragningskraft på utländska investeringar ökar redan nu. För att ytterligare underlätta sådana investeringar kommer regeringen att förelägga riksdagen ett förslag om att anpassa de svenska *reglerna för utlänningars förvärv* av svenska företag till de betingelser som nu skapas genom den ökade internationaliseringen. Utländska företag kan ge ett värdefullt bidrag till den industriella kunskapsuppbyggnaden, samtidigt som investeringarna innebär att kapitalbalansen förstärks.

Återväxten i svenskt näringsliv är i betydande utsträckning avhängig de mindre företagens expansionskraft. Där sker mycket av den förnyelse som krävs för en långsiktig industriell utveckling. Genom skattereformen och de särskilda insatser som nu görs för att förbättra tillgången på riskkapital förbättras innovationsklimatet. I enlighet med förslagen i tillväxtpropositionen förbereds också förstärkta insatser för de små teknikbaserade företagen. Det gäller framför allt företag med koppling till universitet och högskolor. De mindre företagen ges också särskild stimulans för att kunna möta de krav som en ökad internationalisering ställer.

5.5 Sparandet

Det nuvarande sparandet är inte tillräckligt för att finansiera ens den förhållandevis låga investeringsnivå som råder i dag. Det tar sig uttryck i underskott i bytesbalansen. Därför är regeringens politik inriktad på att på olika sätt stimulera en ökning av sparandet.

Den viktigaste åtgärden är skatteomläggningen. *Skattereformen* stimulerar hushållens finansiella sparande. Under 1990 ökade hushållens sparkvot från -4,6 % till 0. En fortsatt ökning är att vänta under 1991 och 1992. Kostnaderna för lån har ökat, medan sparandet blivit mer förmånligt. Detta understryks vid en nedgång i inflationen.

Vid en internationell jämförelse framstår ändå det svenska hushållssparandet som lågt. En viktig del av förklaringen till detta är pensionssystemens utformning. De svenska *pensionerna* betalas till stor del med det löpande årets pensionsavgifter, medan fonderingar i offentliga eller privata system spelar en större roll i andra länders pensionssystem. Strävandena att öka hushållens sparande måste därför bl.a. inbegripa en prövning av pensionssystemens utformning. Regeringen har i finansplanen understrukit att behovet av ett ökat sparande i ekonomin skall tillmätas stor vikt vid denna prövning. Vid behandlingen av pensionsberedningens förslag om de allmänna pensionssystemens framtida utformning kommer en utgångspunkt att vara behovet av ett högre långsiktigt sparande. Därvid bör det övervägas om fondering för tilläggspensionerna kan ske i mer individuella och försäkringsmässiga former än vad som är fallet i AP-fonderna.

Inom finansdepartementet har ett förslag utarbetats om att AP-fonden skall omorganiseras, få en mer effektiv förvaltning och vidgade placeringsmöjligheter. Det beräknas öka AP-fondens långsiktiga avkastning med 1-2 % per år, vilket motsvarar 4-8 miljarder kr. per år. En förbättrad avkastning gör det möjligt att stärka ATP-pensionerna, öka sparandet eller begränsa avgiftsbehovet. Förslaget remissbehandlas för närvarande.

En väsentlig del av det samhälleliga sparandet sker inom den *offentliga sektorn*. Att upprätthålla ett högt offentligt sparande är nödvändigt mot bakgrund av sparandebristen i ekonomin som helhet och förblir därför ett viktigt mål för finanspolitiken. Befolkningens ålderssammansättning innebär att anspråken på sjukvårdens och omsorgens resurser kommer att öka efter sekelskiftet. För att möta dessa anspråk måste resurser säkerställas under det närmaste årtiondet. Det är viktigt att dessa behov beaktas, när försöken med nya former för sjukvårdens finansiering utvärderas inför kommande beslut.

5.6 Omställning och minskning av den statliga administrationen

Den konkurrensutsatta sektorn måste få tillgång till en större del av ekonomins resurser för att kunna expandera och därmed lägga grunden för framtida välstånd och välfärd. I det perspektivet är uppgiften att

effektivisera den offentliga verksamheten cenral. Inte minst gäller det att frigöra resurser från byråkratin för att bättre fullgöra de uppgifter som den offentliga sektorn ansvarar för.

Den allmänna samhällsutvecklingen påverkar starkt de organisatoriska förhållandena både i näringslivet och i den offentliga sektorn. De viktigaste faktorerna under överskådlig tid är

- internationaliseringen
- avregleringen
- decentraliseringen.

Människors kompetens ökar, så att det blir möjligt och effektivt att låta allt fler beslut fattas nära verksamheten. Det är *decentraliseringens* förutsättning. Behoven blir alltmer skiftande och föränderliga, så att förhandsstyrda beslut blir allt sämre ägnade att erbjuda bra lösningar. Det är *avregleringens* drivkraft. Allt fler verksamheter bedrivs i samarbete med institutioner och människor i andra länder, med egna organ och regler för att leda arbetet. Det är *internationaliseringens* inverkan.

Sammantagna innebär dessa tendenser för den statliga administrationens del att resurser och tid kan frigöras därför att uppgifter tagits över av andra eller blivit överflödiga. Dessa möjligheter har utnyttjats och förstärkts av viktiga reformförslag under de senaste åren. Genomslaget för arbetslinjen i reformeringen av socialförsäkringarna kommer att frigöra personal från hanteringen av passiva understödsärenden. Kommunernas ansvar för hela skolan avlastar den statliga administrationens detaljstyrning. Avregleringen av jordbruks- och bostadspolitiken minskar de administrativa kraven på dessa områden, liksom omläggningen av näringspolitiken från konserverande punktinsatser till generella åtgärder, som främjar tillväxt på företagens egna initiativ.

Det är nu också dags att gå från styrning genom regler till krav på resultat. Lokala och regionala myndigheter får ökat handlingsutrymme, centrala verk måste i ökad utsträckning följa upp och utvärdera verksamheter. De berördas efterfrågan får ett starkare genomslag i verksamheten, samtidigt som fler verksamheter utsätts för konkurrens för att öka kvalitet och effektivitet.

Chefen för civildepartementet redovisar i del II av denna proposition det program för att banta den statliga administrationen med 10 % på tre år, som förutskickades i regeringens skrivelse (1990/91:50) om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten.

De åtgärder som nu genomförs äger rum inom alla departements verksamhetsområden. De kommer också i hög grad att påverka regeringskansliets arbete. Ansvarsfördelningen mellan kommerskollegium, näringsfrihetsombudsmannen och statens pris- och konkurrensverk ses över, försvarets rationaliseringsinstitut avvecklas, verksamheten vid universitets- och högskoleämbetet, socialstyrelsen och socialförsäkringsadministrationen dras ned, trafiksäkerhetsarbetet ses över. Den pågående integrationsprocessen i Europa påverkar tullverket, de nordiska ländernas utrikesrepresentationer bevakar ärenden åt varandra, jordbruksnämnden och lantbruksstyrelsen slås samman, arbetsmarknadsverkets centrala och regionala administration minskas, nya former för byggnadsforskningens

finansiering införs, en ny näringspolitisk myndighet inrättas i industriverkets, energiverkets och styrelsens för teknisk utveckling ställe, länsstyrelsernas roll renodlas, naturvårdsverket omorganiseras m.m.

Åtgärderna kommer att begränsa utgiftstrycket inom den statliga verksamheten och därmed öka expansionsutrymmet för andra delar av ekonomin. De kommer samtidigt att bidra till en högre effektivitet i ekonomin. De åtgärder som genomförs kommer att leda till bestående besparingar och inte bara tillfälliga minskningar av enstaka anslag. Efter den treårsperiod som programmet omfattar beräknas den årliga besparingen på statens budget till två miljarder kr. netto.

6 Välfärdspolitiken

Den ekonomiska politiken skall bidra till att utjämna levnadsvillkoren och skapa en starkare bas för välfärden genom att arbetslinjen konsekvent hävdas.

Alla medborgare skall ha goda möjligheter till ett meningsfullt liv. Det är ett mål som inte kan uppnås enbart genom att erbjuda lika startmöjligheter. Det kräver i stället insatser för att i en rad olika situationer hjälpa människor att ta vara på sina förutsättningar och öka deras möjlighet att välja vägar i livet.

Det avgörande inslaget i dessa strävanden är ansträngningarna att stärka och fullfölja den arbetslinje, som genom årtionden varit bestämmande för det svenska välfärdsbygget. Arbetet ger det nationella välstånd, som betalar de gemensamma välfärdssystemen. Arbetet är emellertid också den normala och viktigaste källan till enskilda människors och familjers trygghet och välfärd. Därför är åtgärderna för att säkra, vidga och förbättra arbetets villkor och frukter ett bärande tema i regeringens politik för ökad välfärd.

Ansträngningarna bär frukt. Sverige har hunnit långt när det gäller att trygga människors rätt till ett meningsfullt arbete. Skillnaderna framgår tydligt av en jämförelse med nio andra länder i Västeuropa. Av hela den svenska befolkningen deltog 52,1 % i arbetslivet 1987, medan den genomsnittliga sysselsättningsgraden i de andra länderna låg runt 43 %. Den viktigaste skillnaden gäller kvinnorna i åldrarna 15-64 år, där 80,1 % i Sverige hade arbete 1989, medan genomsnittet för de andra länderna ligger på ca 60 %. Den svenska arbetslösheten uppgick 1990 till ca 1,5 %, jämfört med 9 % i genomsnitt för EG.

6.1 Inflationen

Den allmänna ekonomiska politiken spelar en avgörande roll för välståndets fördelning. Inflationen har under de gångna åren varit det dominerande problemet i den svenska ekonomin. En hög inflation sätter tryggheten på spel.

När lönekostnaderna i Sverige stiger snabbare än i våra konkurrentländer innebär det ett allvarligt hot mot sysselsättningen. Undergrävs

konkurrenskraften blir tillväxten i ekonomin låg. Det kan tvinga fram oönskade nedskärningar i välfärdssystemen. Därför är det nödvändigt att bryta inflationen för välfärdens skull.

Men inflationen har även andra fördelningspolitiska verkningar. Den omfördelar tillgångar mellan låntagare och långivare, den förstärker skillnaderna mellan besuttna och dem som saknar fast egendom, och den gynnar arbetsmarknadens starka grupper, som lättare än andra kompenserar sig för inflationen i sin löneutveckling. Dessa tendenser kan skärpa skillnader i inkomst och förmögenhet. De premierar dem som kan förutse och ta hänsyn till inflationen i sina privatekonomiska handlingar.

En vändpunkt har nu nåtts. Inflationen under det närmaste året blir radikalt lägre än under de senaste åren. Det är en central fördelningspolitisk uppgift att se till att detta trendbrott befästs, så att trygghet och välfärd understöds av en varaktigt låg inflation.

6.2 Arbetsmarknadspolitik och utbildning

För de flesta medborgares välfärd är en meningsfull sysselsättning den avgörande faktorn. Arbete ger inkomster, som ger valfriheten innebörd. Arbetet har emellertid också en avgörande betydelse för hälsan, den sociala gemenskapen och tryggheten. Därför är arbetsmarknadspolitiken så viktig. Den svenska välfärdspolitikens framgångar beror i stor utsträckning på arbetsmarknadspolitiken med dess internationellt sett unika betoning av aktiva insatser. I andra länder är det normalt passivt understöd som spelar den dominerande rollen.

Inte minst viktigt är detta när den ekonomiska utvecklingen hotar sysselsättningen. Så är fallet för närvarande. De arbetsmarknadspolitiska insatserna ges nu en kraftfull utformning för att dels underlätta den kostnadsanpassning som krävs för ekonomisk återhämtning, dels ge de arbetssökande trygghet och möjlighet att snabbt finna nya anställningar.

Detta är uppläggningen i det nyskapande program regeringen nyligen lade fram för att möta den ökande arbetslösheten. Åtgärderna omfördelar medel från passivt kontantstöd till aktiva ansträngningar för utbildning och rekrytering. Därmed får individerna det stöd de behöver bättre än något annat, ett stöd att snabbt återgå till produktionen.

De viktigaste beståndsdelarna i regeringens förslag är följande:

- Ett system med *utbildningsvikariat* införs. Förslaget innebär att arbetsgivarna får göra avdrag på arbetsmarknadsavgiften om de efter anvisning av arbetsförmedlingen anställer en vikarie för den som utbildar sig. Minst 20 000 personer per månad beräknas omfattas av denna nya insats.
- *Arbetsmarknadsutbildningen* utökas med ytterligare 10 000 platser per månad.
- Krafttag tas mot *ungdomsarbetslösheten*. Utbildningsbidraget för dem som är under 20 år höjs med 96 kr. till 326 kr., dvs. samma belopp som för dem som fyllt 20 år och som inte uppfyller villkoren för rätt till ersättning från arbetslöshetskassan. Ungdomsgarantin ger alla ungdomar under 20 år rätt till utbildning, praktik eller arbete.

Rekryteringsstödets regler ändras så att ungdomar i åldern 18-24 år kan få stöd redan efter en månads arbetslöshet, i stället för efter fyra månader, som reglerna är i dag. Statsbidraget till den arbetsgivare som anställer ungdomar på avtalade inskolningsplatser höjs från 50 till högst 60 % av lönekostnaden under sex månader. Dessa förslag innebär att ytterligare 5 000 ungdomar kan erbjudas aktiva åtgärder.

- *Långtidsarbetslöshet* skall förhindras. Rekryteringsstödet skall kunna utgå redan efter tre månaders arbetslöshet för den som är över 24 år, i stället för efter sex månader. Det höjs från 50 till 60 % av lönekostnaden. En stor del av de långtidsarbetslösa är invandrare. Av denna anledning ändras reglerna för rekryteringsstödet till flyktingar och invandrare.
- *Tillgången på kvalificerad arbetskraft* skall öka. För att tillgodose den lokala efterfrågan på vissa högskoleutbildade, t ex tekniker och förskollärare, föreslås en utökning med 5 000 högskoleplatser under nästa budgetår.
- *Byggarbetslösheten* skall motverkas. Därför föreslår regeringen att den 30-procentiga investeringsskatten i Stockholmsområdet tas bort den 1 juli 1991. Vidare höjs ramen för övrigt byggande i Stockholmsområdet från 65 % av 1986 års byggvolym till 80 %. Detta möjliggör för arbetsmarknadsverket att släppa fram byggande i Stockholmsregionen för ytterligare ca 1,8 miljarder kr. Även ramen för ombyggnad av bostäder utvidgas. Dessutom kommer investeringsfonderna att frisläppas helt också i Stockholmsregionen.
- Åtgärderna finansieras främst genom att *resurser förs över från passivt kontantstöd till aktiva åtgärder*. Utbildningsvikariaten finansieras genom att arbetsgivarna tillåts minska inbetalningen av avgiften till arbetsmarknadsfonden. Utökningen av högskoleplatserna finansieras över statsbudgeten. Totalt omfattar förslagen till åtgärder ca 6 miljarder kr.

För att dessa insatser skall få sitt fulla genomslag fordras en bred aktivitet i samhället. Det ställer krav på arbetsmarknadens myndigheter och organisationer, men också på företagen och arbetstagarna själva.

Det ställer också krav på en fortsatt aktiv regionalpolitik som bidrar till att arbetslinjen fullföljs i landets alla delar. Regionalpolitiken har en offensiv roll genom att den kan ta till vara resurser och förbättra förutsättningarna för näringslivets utveckling i olika delar av landet.

6.3 Arbetsmiljö och rehabilitering

Förstörande miljöer och miljöförstöring är de viktigaste hoten mot människors hälsa. På arbetsmiljöns område innebär förslaget om *sjuklön* att försumliga arbetsgivare får betala för en del av den skada de vållar. Regeringens förslag innebär att arbetsgivarna åläggs att betala ut sjuklön till sina anställda för de första 14 dagarna av varje sjukdomsperiod. Arbetsgivarna får därmed ta över kostnadsansvaret för de korta sjukfallen, vilket ger dem starka motiv att försöka reducera korttidsfrånvarons orsaker.

Regeringen har bl.a. i propositionen (1990/91:140) om arbetsmiljö och rehabilitering föreslagit kraftfulla åtgärder för att minska förslitningen i arbetslivet och hjälpa de drabbade tillbaka till en meningsfull sysselsättning:

- *Arbetsmiljölagstiftningen* skärps. Teknik, arbetsorganisation och arbetets innehåll skall utformas så att arbetstagare inte utsätts för fysiska och psykiska belastningar som kan medföra hälsa eller olycksfall. Arbetsgivaren blir skyldig att systematiskt planera, leda och kontrollera arbetsmiljöarbetet. Riskerna i verksamheten skall fortlöpande undersökas och nödvändiga åtgärder genomföras. Handlingsplaner skall upprättas. Arbetsgivaren åläggs också att bedriva en lämpligt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet på arbetsplatsen. En ny brottsrubricering - arbetsmiljöbrott - införs i brottsbalken.
- Den *arbetsrättsliga lagstiftningen* om fackliga organisationers och enskilda arbetstagares inflytande över arbetslivet skall ses över. Senast den 15 augusti skall en arbetsgrupp föreslå en lag om personalekonomiska redovisningar. En utredning kommer att tillsättas om ekonomiska styrmedel på arbetsmiljöområdet.
- *Arbetarskyddsstyrelsens och yrkesinspektionens* verksamhet förändras och resurserna för inspektionsarbetet utökas med 50 yrkesinspektörer.
- *Arbetslivsfonden* har verkat i drygt ett halvt år och kan redan redovisa goda resultat av sitt arbete.

6.4 Socialförsäkringssystemet

Socialförsäkringarna skapar trygghet genom att fördela om inkomster mellan olika skeden i medborgarnas liv. De ger trygghet mot påfrestningar i samband med ohälsa, arbetslöshet och ålderdom. De jämnar ut också levnadsstandarden genom att fördela om inkomster mellan medborgare.

Socialförsäkringarna spelar därmed en avgörande roll för många människors försörjning. Det kommer till synes genom omfattningen av de omfördelande åtgärderna. Pensionärerna tillförs genom folkpension, ATP, förtidspension, delpension och kommunala bostadstillägg sammanlagt 163 miljarder kr. under budgetåret 1991/92. Barnbidragen och föräldraförsäkringen ger barnfamiljerna 34 miljarder kr. Sjukförsäkringen omfattar 45 miljarder kr.

Trots en framgångsrik sysselsättningspolitik har under senare år utslagningen från arbetsmarknaden ökat. En anledning är att socialförsäkringssystemet inte konsekvent bidrar till att bibehålla människors förankring i arbetslivet. Det har skyddat människor från ekonomisk otrygghet, men har inte i tillräcklig utsträckning stimulerat en återgång till arbetslivet. Detta har kommit att stå i motsats till den arbetslinje, som är central både för samhällsekonomin och för välfärden. Socialförsäkringarna utgör också en viktig del av de offentliga utgifterna, och måste därför liksom andra gemensamma insatser prövas efter graden av måluppfyllelse.

Nu pågår en förändring inom socialförsäkringen som syftar till att

befästa och förstärka arbetslinjen. Resurser skall frigöras för aktiv rehabilitering och vård. Systemen skall också ges en sådan utformning att de uppmuntrar människor att delta i arbetslivet. Försäkringssystemens utgiftstryck minskas, så att samhället har resurser nog att trygga vård och försörjning för de som verkligen behöver den.

- *Sjukförsäkringen* har lagts om vilket stärker incitamenten till deltagande i arbetslivet (prop. 1990/91:59), bl.a. genom att rehabiliteringsersättning införts. De nya reglerna har förenats med skydd för dem som på grund av kroniska sjukdomar och av andra orsaker är i stort behov av att utnyttja försäkringen. Sedan ersättningsnivåerna sänktes har sjukanmälningarna minskat med mellan 10 och 20 % jämfört med samma period förra året. Sjukanmälningarna är emellertid beroende av flera faktorer, bl.a. efterfrågeläget på arbetsmarknaden.
- En av välfärdsbyggets största framgångar har varit säkrandet av de äldres standard och trygghet. Den avgörande rollen för dessa genomgripande förändringar har *pensionssystemen* spelat. Folkpensionen har gett en grundläggande trygghet och jämnat ut inkomster, den allmänna tilläggspensionen har höjt pensionsnivåerna och stimulerat arbetskraftsutbudet. Vid en översyn av pensionssystemen måste dessa landvinningar och egenskaper spela en viktig roll. Denna måste också beakta den allmänna standard- och köpkraftsutvecklingen i samhället. Av central betydelse är också den roll som pensionerna spelar för samhällets sparande och för skattekvotens utveckling. Därför bör en större del av den samlade inkomsten under förvärvslivet ligga till grund för pensionsförmånerna. En förnyelse av pensionssystemen måste tillse att dessa fyller sina olika funktioner på ett sätt, som tryggar tillväxten och säkrar de äldres välfärd.

6.5 Den offentliga verksamheten

På ett antal områden av avgörande betydelse för välfärden tillgodoses medborgarnas behov genom offentliga tjänster. Ambitionen att erbjuda medborgarna lika god service, oberoende av var de bor eller vad de tjänar, har varit en viktig drivkraft när vård, omsorg och utbildning byggts ut.

Med samhällets utveckling förändras befolkningens behov. Det påverkar förutsättningarna för den omfördelning som sker genom offentlig konsumtion. Goda, tillgängliga och tillförlitliga tjänster blir allt mer väsentliga medborgarkrav, vare sig det gäller hemtjänsten för de äldre eller skolornas utrustning och lokaler. De äldre, de sjuka och barnfamiljerna fordrar att omsorgen och vården skall finnas och vara bra, när den behövs. När den offentliga sektorns roll prövas måste tryggheten stå i första rummet vare sig diskussionen gäller verksamhetsformer, arbetsfördelningen mellan olika huvudmän, eller avgiftsnivåer.

Regeringens strävanden kommer till uttryck i en rad konkreta åtgärder och förslag:

- En stor och växande andel av samhällets resurser satsas varje år på åtgärder och transfereringar för att förebygga och lindra ohälsa och dess verkningar. Det bör prövas om välfärdsvinster kan göras genom att samordna dessa system. Regeringen aviserade därför (skr. 1990/91:50) försök med *samordning av sjukvård och sjukförsäkring*, och kommer under hösten att i en proposition lägga fram förslag till den lagstiftning som behövs för att genomföra försöken. Regeringen föreslår också att försöksverksamhet med primärvård i kommunernas regi skall inledas under år 1992.
- Det är oacceptabelt att människor skall behöva oroa sig medan de under lång tid står i kö för att bli opererade. Därför har regeringen och Landstingsförbundet kommit överens om ett statligt engångsstöd under 1992 till de landsting som inför en *vårdgaranti*. Vårdgarantin kommer sannolikt att införas i samtliga landsting. Innebörden är att ingen skall behöva vänta mer än tre månader på en behandling.
- Kommunerna föreslås få *ansvaret för service och vård till äldre* och handikappade fr.o.m. den 1 januari 1992. Syftet med reformen är att öka äldres och handikappades valfrihet och integritet genom en utbyggnad av alternativa boendeformer. Regeringen har lagt förslag om den ekonomiska reglering mellan kommuner och landsting som följer av reformen.
- Arbetet för att främja och trygga folkhälsan är en central samhällelig uppgift. För att stärka och samordna de offentliga insatserna föreslår regeringen att ett *folkhälsoinstitut* inrättas med uppgift att på nationell nivå driva hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbete av sektorövergripande karaktär.

7 Politik för uthållig tillväxt

Den ekonomiska politiken skall medverka till en uthållig tillväxt; produktion och konsumtion måste ställas om så att balansen mellan ekonomi och ekologi säkras.

Åtgärder för att säkra en uthållig tillväxt är en viktig del av den ekonomiska politiken. Miljöpolitiken måste vara i linje med den ekonomiska politikens allmänna förutsättningar och mål. Den ekonomiska politiken måste samtidigt ha en sådan inriktning att den bidrar till en uthållig tillväxt.

Miljöpolitiken i Sverige har varit framgångsrik. Exempelvis har utsläppen av svavel minskat med 70 % sedan början av 1970-talet. Utsläppen av stoft, kvicksilver, kadmium och bly har sänkts kraftigt. Tillståndet i sjöar och vattendrag har förbättrats och omfattande investeringar görs för att förebygga miljöproblem.

Miljöproblemen har förändrats. Utsläppen från industrianläggningar och andra punktkällor har minskat kraftigt. Samtidigt har emellertid andra utsläpp och annan miljöpåverkan ökat, t.ex. från vägtrafiken. Markanvändningens utveckling under efterkrigstiden står för en stor del av hoten mot den biologiska mångfalden. I dag är utsläpp från andra länder ett större problem än de inhemska utsläppen.

Konsumtion och ekonomisk tillväxt måste förenas med omsorg om dagens och framtidens livsbetingelser. Detta kommer till uttryck i regeringens proposition (1990/91:90) En god livsmiljö.

Den övergripande uppgiften under hela 1990-talet är att hänsyn skall tas till miljöns krav vid alla väsentliga beslut. Detta förutsätter åtgärder över ett vitt fält.

En första uppgift är att modernisera *miljölagstiftningen* så att den i högre grad än nu utformas efter de krav som människa och natur ställer. För vissa områden är miljökraven absoluta. Det gäller ämnen som inte får användas eller släppas ut i naturen, det gäller miljöer och arter som måste skyddas och bevaras.

En andra uppgift är att motivera företag och hushåll att bete sig på ett miljövänligt sätt. Vid sidan om lagstiftning, utbildning och information spelar *ekonomiska styrmedel* en viktig roll i detta sammanhang. Miljöskatter utformas så att företag och hushåll i ökad utsträckning beaktar miljöeffekterna av sitt handlande. Skattekvoten skall på sikt sänkas. Höjda miljöskatter ger inte utrymme för ökade offentliga utgifter.

Subventioner som motverkar miljöanpassning avvecklas. Riksdagens beslut om en ny livsmedelspolitik, som fullföljs genom regeringens förslag om gränsskyddet, är ett viktigt exempel på hur denna princip tillämpas praktiskt. Till samhällets styrmedel hör också satsningarna på infrastruktur. De ökar förutsättningarna för miljövänliga val av tekniker och distributionsformer.

En tredje uppgift är att få till stånd *internationell samordning och samverkan*. Strängare krav kan ställas, om överenskommelser träffas på internationell nivå. Behovet av internationell samordning och samverkan är särskilt stort när det gäller utsläpp m.m. som påverkar miljön i flera länder. Endast på internationell nivå kan man i full utsträckning avväga för- och nackdelar med olika åtgärder som berör miljön i flera länder.

Dessa strävanden kommer till uttryck i de många konkreta förslag som lagts i regeringens propositioner om bl.a. en god livsmiljö och näringspolitik för tillväxt. I dessa föreslås bl.a. att

- Nya motorfordon fr.o.m. 1993 års modeller skall indelas i miljöklasser, till vilka knyts ett system med ekonomiska styrmedel. Nya skattesatser med större skatteskillnader införs på diesel av olika kvaliteter samt på blyad resp. blyfri bensin.
- Investeringarna i storstädernas infrastruktur, i järnvägar och vägar ökas kraftigt.
- En översyn av industrins utsläppsvillkor genomförs genom omprövning enligt miljöskyddslagen. Samtidigt förstärks kemikaliekontrollen.
- Genomförandet av det avfallsprogram som riksdagen tog ställning till år 1990 underlättas genom att nya bestämmelser införs i renhållningslagen som ger kommunerna en vidgad rätt att differentiera avfallstaxorna.
- Ökade insatser görs för att återställa skadad miljö. Programmet för kalkning av sjöar och vattendrag fullföljs och byggs ut. Resurserna för att skydda och återställa värdefulla kulturminnen som påverkas

av luftföroreningar förstärks. Ett program för att återställa miljöskadade områden inrättas.

- Bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar införs i naturresurslagen, miljöskyddslagen, vattenlagen samt i lagen om kommunal energiplanering.
- Naturvårdslagen ändras så att bl.a. reglerna om markavvattning skärps. Möjligheterna att skydda små biotoper ökas och skyddet för utrotningshotade arter förstärks. Tillsammans med omställningen av jordbruket skapar detta förutsättningar för att bevara den biologiska mångfalden och minska jordbrukets miljöpåverkan.

För att kunna fatta riktiga beslut för en långsiktigt hållbar utveckling måste vi veta mer om samspelet mellan ekonomi och miljö. Det gäller på såväl företags- och hushållsnivå som på samhällsnivå. Det är viktigt att den ekonomiska statistiken är så utformad att den belyser miljöpåverkan och resursförbrukning. På regeringens initiativ utreds nu dessa frågor. Ett första underlag beräknas vara klart inom kort.

Miljöpolitiken under de kommande åren kommer att präglas av internationaliseringen. Ekonomiska styrmedel kommer att användas i ökad utsträckning. Ett ökat ansvar för miljön måste utkrävas av verksamheter inom alla samhällssektorer. Men omsorgen om miljön kommer också att ställa krav på medborgarna i deras eget handlande, som konsumenter, trafikanter etc. Miljöförstöringen är ett problem med många källor och många förorenare. Det räcker inte med att myndigheter agerar, eller att lagar ålägger företag och kommuner skyldigheter. Var och en av oss måste i sina olika sammanhang förena sig med andra goda krafter för att vi tillsammans skall uppnå de mål vi föresatt oss.

Statsbudgeten och särskilda frågor

1 Statsbudgeten budgetåren 1990/91 och 1991/92

1.1 Beräkningsförutsättningar

Vid beräkning av statsinkomsternas utveckling är de antaganden som görs om inkomstutvecklingen i samhället av stor betydelse. Riksrevisionsverket (RRV) har lämnat en beräkning av statsbudgetens inkomster. 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. Under slutskedet i arbetet med den reviderade nationalbudgeten har en delvis ny bedömning av den ekonomiska utvecklingen gjorts. Med anledning härav räknar jag nu med andra antaganden, vilka också framgår av tabell 1.

I övrigt finns ingen anledning att avvika från RRVs beräkningsförutsättningar.

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

	1990 RRV	Föredragande	1991 RRV	Föredragande	1992 RRV	Föredragande
Lönesumma	12,4	12,4	4,6	4,0	3,2	3,2
Konsumentpriser, årsgenomsnitt[1]	10,4	10,4	8,9	9,6	3,2	3,2
Privat konsumtion, löpande priser	8,8	8,9	10,3	11,3	4,4	4,9

[1]Innefattar effekt av skattereformen 1990-91, vilken höjer KPI med 2,6 procentenheter 1990 och 3,6 procentenheter 1991

I RRVs beräkningar avseende budgetåren 1990/91 (statsbudgetens inkomster och utgifter) och 1991/92 (statsbudgetens inkomster) har verket tagit hänsyn till beslut som riksdagen fattat före den 20 mars 1991. 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 1990/91

RRVs senaste beräkning av budgetutfallet för budgetåret 1990/91 utgörs av verkets budgetprognos nr 5 från den 17 april 1991. Beräkningarna av inkomsterna för budgetåret 1990/91 redovisas också i verkets inkomstberäkning.

Inkomster

I sin inkomstberäkning har RRV för budgetåret 1990/91 beräknat inkomsterna till 426 610 milj.kr.

Mad anledning av ny information och vad jag har anfört om den ekonomiska utvecklingen räknar jag ned inkomsterna med sammanlagt 258 milj.kr. Fördelningen på de olika inkomsttitlarna framgår av tabell 2.

Tabell 2. Ändringar i RRVs beräkningar av statsbudgetens inkomster budgetåret 1990/91
Tusental kronor

		RRVs beräkning		Förändring enligt föredraganden
Inkomsttitel				
1111	Fysiska personers inkomstskatt	61 588 000	-	387 000
1211	Folkpensionsavgift	47 417 000	-	110 000
1221	Sjukförsäkringsavgift, netto	- 1 102 000	-	728 000
1231	Barnomsorgsavgift	13 886 000	-	33 000
1241	Vuxenutbildningsavgift	1 650 000	-	4 000
1251	Övriga socialavgifter, netto	- 5 751 000	-	11 000
1281	Allmän löneavgift	5 690 000	-	5 000
1291	Särskild löneskatt	595 000	+	721 000
1411	Mervärdeskatt	131 600 000	+	100 000
1482	Tillfällig regional investeringsskatt	350 000	-	250 000
5211	Statliga pensionsavgifter, netto	867 000	+	449 000
Summa inkomster		**426 609 512**		
Summa förändringar enligt föredraganden			-	**258 000**

RRVs beräkningar föranleder i övrigt inte någon erinran från min sida. Sammantaget medför justeringarna av RRVs beräkningar för budgetåret 1990/91 en beräknad minskning av inkomsterna med 258 milj. kr. till 426 352 milj.kr.

Utgifter

I statsbudgeten för innevarande år uppgår utgifterna till 425 094 milj.kr. RRV har i sin prognos beräknat de totala utgifterna till 445 089 milj. kr. Verket har beaktat beslut om och förslag till anslag på tilläggsbudget om sammanlagt 10 191 milj. kr. Merbelastningen på utgiftsanslagen exkl. statsskuldräntor beräknas därutöver till 12 866 milj. kr. Tillsammans gör detta att belastningen på utgiftsanslagen exkl. statsskuldräntor prognosticeras till 383 651 milj. kr. för budgetåret 1990/91.

RRV har beräknat utgifterna för *statsskuldräntorna* till 61,7 miljarder kr. för budgetåret 1990/91. Ny information från riksgäldskontoret ger vid handen att dessa kostnader kan beräknas öka. Utgifterna för statsskuldräntorna uppgår därför i min beräkning till 62,5 miljarder kr. När det gäller den beräknade belastningen under övriga anslag räknar jag ner *Bostadsbidrag m.m.* med 170 milj.kr. och *Studiemedel m.m.* med 380 milj.kr. Jag räknar vidare upp anslaget *Bidrag till sjukförsäkringen* med 100 milj.kr.

Tabell 3. Räntor på statsskulden budgetåret 1990/91
Miljarder kronor

	Beräkning till grund för statsbudgeten	Nuvarande beräkning
Räntor på inhemska lån m.m.	51,7	55,0
Räntor på utländska lån	6,8	6,8
Valutaförluster, netto	0,5	0,7
Summa	**59,0**	**62,5**

Enligt RRV kommer de totala *anslagsbehållningarna på reservationsanslag* under innevarande budgetår att öka med 762 milj. kr. för att uppgå till 25 624 milj. kr. Några utgifter för reservationsmedelsförbrukning kommer således inte att belasta budgetåret 1990/91. Jag delar RRVs bedömning, som bl.a. baseras på uppgifter från de ansvariga myndigheterna. I tabell 4 redovisas utvecklingen av anslagsbehållningarna mellan budgetåren 1989/90 och 1990/91.

Tabell 4. Anslagsbehållningarna vid utgången av budgetåren 1989/90 och 1990/91
Miljarder kronor

Huvudtitel	1989/90	1990/91
Utrikesdepartementet	7,7	8,3
Kommunikationsdepartementet	4,9	5,1
Arbetsmarknadsdepartementet	3,0	2,5
Industridepartementet	6,6	5,8
Övriga huvudtitlar	2,7	3,9
Summa	**24,9**	**25,6**

Jag vill också nämna att RRV för *tillkommande utgiftsbehov, netto* tar upp 0,5 miljarder kr. Jag räknar nu inte med något tillkommande utgiftsbehov för innevarande år.

Sammantaget räknar jag därmed med att utgifterna under budgetåret 1990/91 kommer att uppgå till 444 939 milj. kr. Beräkningarna sammanfattas i tabell 5.

Tabell 5. Statsbudgetens utgifter budgetåret 1990/91
Milj.kr.

	Statsbudget	RRV	Föredragandena
Utgiftsanslag exkl. statsskuldräntor	360 594	383 651	383 201
Statsskuldräntor	59 000	61 700	62 500
Förändring i anslagsbehållningar	1 500	- 762	- 762
Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto	4 000	500	0
Summa	425 094	445 089	444 939
Finansfullmaktsutnyttjande	-	-	-

Inkomster

RRV beräknar statsbudgetens totala inkomster till 459 666 milj.kr. för budgetåret 1991/92. I det följande redovisas de förändringar av inkomsterna i förhållande till RRV:s beräkningar som jag funnit nödvändiga.

Med anledning av (prop. 1990/91:185) och ny information om vissa ändringar av det särskilda grundavdraget för folkpensionärer räknar jag ned inkomsttiteln *Fysiska personers inkomstskatt* med 948 milj.kr. Med anledning av ny information räknar jag även ned *Mervärdeskatt* med 900 milj.kr. Av samma skäl räknar jag upp inkomsttiteln *Folkpensionsavgift* med 28 milj.kr., *Barnomsorgsavgift* med 9 milj.kr., *Vuxenutbildningsavgift* med 2 milj.kr. samt *Statliga pensionsavgifter, netto* med 55 milj.kr.

Med anledning av de förslag som chefen för socialdepartementet senare kommer att framföra beträffande ändrade regler i sjukförsäkringen och nytt ADB-stöd för försäkringskassorna samt till följd av ny information räknar jag upp inkomsttiteln *Sjukförsäkringsavgift, netto* med 268 milj.kr. Som följd av mitt förslag idag angående avveckling av investeringsskatten i stockholmsområdet räknar jag ned inkomsttiteln *Tillfällig regional investeringsskatt* med 175 milj.kr. Vidare räknar jag upp inkomsttiteln *Övriga socialavgifter, netto* med 2 685 milj.kr. i enlighet med regeringens förslag om överföring av medel från arbetsmarknadsfonden. Med anledning av regeringens förslag (prop. 1990/91:166) om särskild löneskatt på pensionskonstnader, m.m. räknar jag ned inkomsttiteln *Allmän löneavgift* med 1 078 milj.kr. I samband med att statens vattenfallsverk ombildas till aktiebolag räknar jag upp inkomsttiteln *Statens vattenfallsverks inlevererade utdelningar* med 150 milj.kr. Enligt mitt förslag om kronofogdemyndigheternas disposition av utsökningsavgifter, till vilket jag återkommer senare idag, räknar jag ned inkomsttiteln *Utsökningsavgifter* med 120 milj.kr.

Med anledning av förslaget (prop. 1990/91:93) om rättsmedicinsk verksamhet, m.m. räknar jag ned inkomsttiteln *Inkomster vid statens rättsmedicinska laboratorium* med 12 milj.kr. Med anledning av chefen för civildepartementets förslag om höjd kostnadstäckning för företagshälsovård inom den statliga sektorn räknar jag upp inkomsttiteln *Avgifter för företagshälsovård* med 103 milj.kr. Sammantaget innebär detta att jag räknar upp inkomsterna i förhållande till RRVs beräkningar med sammanlagt 66,7 milj.kr. till 459 732 milj.kr. Förändringen i förhållande till RRVs beräkningar framgår av tabell 6.

Tabell 6. Ändringar i RRVs beräkningar av statsbudgetens inkomster budgetåret 1991/92
Tusental kronor

		RRVs beräkning	Förändring enligt föredraganden
Inkomsttitel			
1111	Fysiska personers inkomstskatt	22 180 000	- 948 000
1211	Folkpensionsavgift	49 252 000	+ 28 000
1221	Sjukförsäkringsavgift,netto	9 513 000	+ 267 700
1231	Barnomsorgsavgift	14 543 000	+ 9 000
1241	Vuxenutbildningsavgift	1 724 000	+ 2 000
1251	Övriga socialavgifter, netto	- 3 230 000	+ 2 685 000
1281	Allmän löneavgift	2 956 000	- 1 078 000
1411	Mervärdeskatt	150 700 000	- 900 000
1482	Tillfällig regional investeringsskatt	175 000	- 175 000
2116	Statens vattenfallsverks inlevererade utdelning	1 540 000	+ 150 000
2532	Utsökningsavgifter	120 000	- 120 000
2612	Inkomster vid statens rättsmedicinska laboratorium	12 000	- 12 000
5211	Statliga pensionsavgifter, netto	- 1 224 000	+ 55 000
5311	Avgifter för företagshälsovård	0	+ 103 000
Summa inkomster		**459 665 717**	
Summa förändringar enligt föredraganden			**+ 66 700**

Avslutningsvis vill jag redovisa förändringarna i indelningen av statsbudgetens inkomstsida i förslaget till statsbudget för budgetåret 1991/92 (tabell 7).

Tabell 7. Förslag till förändringar i uppställningen av statsbudgetens inkomster för budgetåret 1991/92

Inkomsttitel/Inkomsthuvudgrupp/Inkomstgrupp		Förslag
1482	Tillfällig regional investeringsskatt	Upphör
2612	Inkomster vid statens rättskemiska laboratorium	Upphör

Utgifter

I det slutliga förslaget till statsbudget för budgetåret 1991/92 uppgår utgifterna till 470 013 milj.kr.

I årets budgetproposition upptogs utgifterna till 455 516 milj. kr. Av detta belopp svarade minskade anslagsbehållningar och beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto för 4 500 milj. kr. Utgiftsanslagen uppgick sålunda till 451 016 milj. kr.

Sedan riksdagen förelades budgetpropositionen har dels ett antal propositioner innebärande anslagsförändringar lagts riksdagen, dels riksdagen beslutat om ett antal förslag som föreslogs i budgetpropositionen. Om riksdagen bifaller förslagen i propositionerna ökar de samlade utgiftsanslagen med ca 6 497 milj. kr. Detta belopp rymmer ett

flertal utgiftsförändringar, varav de största är regeringens förslag om arbetsmarknadspolitiska åtgärder och den försvarspolitiska propositionen. Beloppet inkluderar även de anslagsförändringar i förhållande till budgetpropositionen som beslutats av riksdagen. I samband med min beräkning av anslagskonsekvenserna har jag låtit upprätta 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. den 18 april.

Anslaget *Räntor på statsskulden m.m.* upptogs i budgetpropositionen för budgetåret 1991/92 med ett till 61 000 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 beräkning från riksgäldskontoret ger vid handen att den totala räntekostnaden är oförändrad i förhållande till vad som anmälts i budgetpropositionen för budgetåret 1991/92. Genom skulddispositioner har dock kostnaden för räntor på lån m.m. ökat och kostnaden för räntor på utländska lån minskat. 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 1991/92 med 61,0 miljarder kr.

Tabell 8. Räntor på statsskulden budgetåret 1991/92
Miljarder kronor

	Nuvarande beräkning
Räntor på inhemska lån m.m.	56,5
Räntor på utländska lån	4,5
Valutaförluster, netto	0,0
Summa	**61,0**

Sammantaget innebär detta att jag beräknar statsbudgetens utgiftsanslag för budgetåret 1991/92 till sammanlagt 457 513 milj. kr.

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 till kommande utgiftsbehov, netto.

I budgetpropositionen beräknades *förbrukningen av anslagsbehållningar* på reservationsanslag komma att uppgå till 1 500 milj.kr. netto, budgetåret 1991/92. De propositioner innebärande anslagsförändringar som därefter förelagts riksdagen motiverar ingen ändring av den beräkning som gjordes i budgetpropositionen. Anslagsbehållningarna beräknas minska med 1 500 milj.kr. under budgetåret 1991/92.

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 ingick i beräkningsunderlaget för denna post bl.a. budgeteffekterna till följd av särskilda anslagspropositioner som senare under riksmötet skulle komma att föreläggas riksdagen. Då dessa förslag numera föreligger har medel i stället beräknats under berörda anslag och inkomsttitlar.

Tabell 9. Statsbudgetens utgifter budgetåret 1991/92
Milj.kr.

	Ny beräkning
Utgiftsanslag exkl. statsskuldräntor	396 513
Statsskuldräntor	61 000
Förändring av anslagsbehållningar	1 500
Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto	11 000
Summa	**470 013**

1.4 Statsbudgetens saldo för budgetåren 1990/91 och 1991/92

Med hänvisning till redovisningen i det föregående beräknas utfallet av statsbudgetens inkomster och utgifter för innevarande budgetår och i förslaget till statsbudget för budgetåret 1991/92 enligt vad som framgår av tabellerna 10 och 11.

Beräkningen av budgetutfallet för innevarande budgetår ger vid handen att budgetunderskottet ökar med 15,9 miljarder jämfört med vad som beräknades i budgetpropositionen. Nu förutses ett underskott om ca 18,5 miljarder kr.

Statsinkomsterna för budgetåret 1991/92 uppskattas nu till 459,7 miljarder kr. Detta innebär en ökning med 4,8 miljarder kronor jämfört med budgetpropositionen. Denna ökning är i huvudsak en följd av statsbudgetens tekniska uppbyggnad. I budgetpropositionen redovisades inkomster uppgående till ca 10 miljarder kronor under *Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto*. Sedan regeringen i proposition till riksdagen presenterat sina förslag i dessa hänseenden redovisas nu dessa inkomster på inkomstsidan. Därutöver överförs medel från arbetsmarknadsfonden till statsbudgeten för att finansiera ytterligare utgifter för arbetsmarknadspolitik. I övrigt har inkomsterna minskat.

Utgifterna exkl. statsskuldräntor beräknades i budgetpropositionen till 394,5 miljarder kr. Nu beräknas dessa utgifter till 409,0 miljarder kr. Att utgifterna ökar har huvudsakligen en teknisk förklaring i och med att *beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto* ökar till följd av att de inkomster som i budgetpropositionen redovisades i denna post nu redovisas som inkomster på inkomstsidan. Därutöver har tillkommit utgifter för bl.a. ökade insater för arbetsmarknadspolitik som finansieras

med medel som överförs från arbetsmarknadsfonden. Sammanfattningsvis innebär beräkningarna att budgetsaldot för budgetåret 1991/92 försämras med 9,7 miljarder kr. jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen till ett underskott om 10,3 miljarder kr.,

Förändringarna av inkomsterna och utgifterna i förslaget till statsbudget för budgetåret 1991/92 sedan budgetpropositionen har jag även låtit sammanställa i en specifikation som bör bifogas till regeringsprotokollet i detta ärende. (Bil I:1.5).

Tabell 10. Statsbudgetens saldo budgetåren 1989/90-1990/91
Miljarder kronor

	1989/90	1990/91		
	Utfall	Budget-propo-sitionen	RRV	Ny be-räkning
Inkomster	401,6	438,0	426,6	426,4
Utgifter exkl. statsskuldräntor	334,5	379,9	383,4	382,4
Statsskuldräntor	63,7	60,7	61,7	62,5
Saldo	3,4	- 2,6	- 18,5	- 18,5

Tabell 11. Statsbudgetens saldo budgetåren 1989/90-1991/92
Miljarder kronor

	1991/92		Procentuell förändring	
	Budget-propo-sitionen	Ny be-räkning	Från utfall 1989/90 till ny beräkning 1990/91	Från ny be-räkning 1990/91 till ny beräkning 1991/92
Inkomster	454,9	459,7	6,2	7,8
Utgifter exkl. statsskuldräntor	394,5	409,0	14,3	7,0
Statsskuldräntor	61,0	61,0	- 1,9	- 2,4
Saldo	-0,6	-10,3		

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 1991/92. 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 avgränsningarna 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 klargörs.

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

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
- avlyft från statsbudgeten av affärsverkens investeringar.

Tabell 12 visar statsbudgetens underliggande utveckling under perioden 1989/90-1991/92.

Tabell 12. Underliggande budgetsaldo för budgetåren 1989/90-1991/92
Miljarder kronor, löpande priser

	1989/90	1990/91	1991/92
Underliggande budgetsaldo	1,7	- 16,1	- 25,3
Som andel av BNP (%)	0,1%	- 1,2	- 0,7

3 Statens lånebehov och statsskulden

Det är vid en finansiell analys av intresse att studera hur likviditeten i ekonomin påverkas av statens inkomster och utgifter. Statens lånebehov bestäms *dels* av budgetutfallet och vissa kassamässiga korringeringar av detta, *dels* av vissa inkomster och utgifter (utanför budgeten) på statsverkets och riksgäldskontorets checkräkningar i riksbanken.

Statsskuldens förändring bestäms av statens lånebehov samt av de skulddispositioner som riksgäldskontoret gör.

Med det redovisade *budgetsaldot* som utgångspunkt krävs således vissa justeringar för att beräkna *statens lånebehov* och *statsskuldens förändring*. I det följande redovisas kortfattat hur dessa begrepp är relaterade till varandra.

Statens lånebehov

1. Det redovisade budgetsaldot utgör utgångspunkt för kalkylen.

2. Korrigeringar görs då det förekommer skillnader mellan när transaktioner bokförs i myndigheternas redovisning och när de registreras på statsverkets checkräkning. Sådana skillnader uppstår dels genom att inkomster och utgifter bokförs vid en annan tidpunkt än motsvarande betalningar, dels genom att vissa transaktioner inte bokförs mot budgeten.

3. Den tillfälliga arbetsmiljöavgiften, som infördes i september 1989, överfördes omedelbart till riksgäldskontoret. Detta innebär att skatten inte påverkar budgetutfallet. Den medför däremot en minskning av statens upplåning på marknaden. Motsvarande gäller för det tillfälliga obligatoriska sparande som infördes vid samma tidpunkt. Vid utbetalning av dessa medel från riksgäldskontoret måste de dock ersättas med upplåning på marknaden.

4. En del av statens kreditgivning går via riksgäldskontoret och redovisas inte på statsbudgeten. Exempel på detta är vissa krediter till de statliga affärsverken. Dessa krediter måste dock finansieras via statlig upplåning.

5. Avskattningen av företagens reserver minskar statens lånebehov under åren 1991-1994.

6. Genom en summering av posterna 1 - 5 erhålls statens marknadsupplåningsbehov.

Statsskuldens förändring

Statsskuldens förändring påverkas förutom av statens marknadsupplåningsbehov av transaktioner av dispositiv karaktär som riksgäldskontoret gör.

7. Skulddispositioner utgörs t.ex. av uppköp av statsobligationer, utbetalningar av förskott för inlösen av obligationer och premieobligationsvinster m.m., valutaomvärderingar samt tillfälliga bokföringstransaktioner som påverkar statsskuldens storlek.

8. Det tillfälliga obligatoriska sparandet och den tillfälliga arbetsmiljöavgiften påverkar statens behov av att låna på kreditmarknaden men har ingen inverkan på den årliga statsskuldförändringen.

9. Genom att skulddispositionerna läggs till statens lånebehov erhålls en rättvisande bild av statsskuldens förändring.

Tabell 13. Statens lånebehov (netto), budgetåren 1989/90-1991/92
Miljarder kronor

	1989/90	1990/91	1991/92
1. Budgetsaldo	3,4	-18,5	-10,3
2. Kassamässiga korrigeringar	5,2	-	-
3. Riksgäldskontorets kreditgivning till vissa affärsverk m.m.	- 6,9	-11,4	- 8,0
4. Tillfällig arbetsmiljöavgift och tillfälligt obligatoriskt sparande	12,0	- 3,6	- 8,3
5. Avskattning av företagens reserver	-	1,7	5,4
6. Överskott/underskott (underskott att täcka genom upplåning)	13,7	-31,8	-21,2
7. Skulddispositioner			
- uppköp obligationer	- 1,4	- 4,0	-
- övrigt	7,0	0,5	-
8. Särskild skuld till hushåll och företag	-12,0	- 3,6	- 8,3
9. Statsskuldminskning[1]	7,3	-38,9	-29,5

[1]Negativa tal anger ökande statsskuld.

Upplåningsbemyndigande

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

4 Rörliga krediter

Riksdagen har bemyndigat regeringen att disponera en rörlig kredit i riksgäldskontoret uppgående till 450 milj.kr. avsedd att ställas till förfogande för myndigheter som bedriver uppdragsverksamhet (prop. 1990/91:100, FiU 20, rskr 132). Regeringen har bemyndigat ett stort antal uppdragsmyndigheter, bland andra fortifikationsförvaltningen och försvarets materielverk, att disponera krediter inom denna ram.

Fortifikationsförvaltningen fick en rörlig kredit i samband med övergången till intäktsfinansiering budgetåret 1990/91 på 25 milj.kr. En analys av betalningsflödena och erfarenheter i övrigt av verksamheten hittills under budgetåret visar på ett behov av en rörlig kredit på 200 milj.kr.

Försvarets materielverk har under budgetåret 1990/91 en rörlig kredit på 50 milj.kr. För försvarets materielverks del föreslås (prop. 1990/91:102) en övergång till intäktsfinansiering av områdena reservmateriel, försvarets verkstäder och verkstadsdriften inom underhållsregemente Övre Norrland. Försvarets materielverks behov av rörlig kredit ökar därmed till 150 milj.kr.

Detta medför att den rörliga krediten för de båda myndigheterna får en sådan omfattning att de bör ges separata kreditramar och inte belasta den för uppdragsmyndigheterna gemensamma ramen. Jag förordar därför, efter samråd med chefen för försvarsdepartementet, att fortifikationsförvaltningen får en särskild rörlig kredit på 200 milj.kr. och försvarets materielverk en på 150 milj.kr.

Om fortifikationsförvaltningens och försvarets materielverks behov av rörlig kredit tillgodoses genom att separata kreditramar ställs till dessa myndigheters förfogande, minskar behovet av rörlig kredit inom den ram som riksdagen har ställt till regeringens förfogande för myndigheter som bedriver uppdragsverksamhet. Jag föreslår därför att denna rörliga kredit minskas till 400 milj.kr.

5 Statliga garantier

5.1 Redovisning av statens garantiåtaganden

I 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 1) redovisades att statens garantiåtaganden per den 1 juli 1990 uppgick till ca 163 miljarder kronor.

Regeringen har därefter lagt fram förslag till riksdagen som berör omfattningen av det statliga garantiåtagandet. Förslagen redovisas i tabell 14. Ramen för statens samlade garantiåtagande kommer därmed att uppgå till ca 170 miljarder kronor.

Tabell 14. Föreslagna förändringar av ramar för statliga garantiåtaganden
Milj.kr.

Proposition	Garantins ändamål	Nuvarande garantiram	Föreslagen garantiram	Förändring	Tidpunkt för förändringen
1990/91:55	Olympiska spel 1998 Östersund	-	2 911	+ 2 911	1991-07-01
1990/91:87	Statens vattenfalls-verks borgen	13 637	15 637	+ 2 000	1991-07-01
1990/91:177	Konungariket Sveriges stadshypoteks-kassa	25 000	27 000	+ 2 000	1991-07-01

5.2 Statliga garantier och lån i riksgäldskontoret till affärsverk och statliga bolag

5.2.1 Bakgrund

Riktlinjerna för stöd till näringslivet via statliga garantier redovisades i prop. 1987/88:150 bil.1, (FiU31, rskr. 399). Utgångspunkten är att statliga garantier kan ges till kommersiell verksamhet som ett komplement till den ordinarie kreditmarknaden. Stöd kan ges när inte finansieringsbehovet kan täckas av sökanden själv eller av någon bank eller annat kreditinstitut. En förutsättning är vidare att verksamheten bedöms vara företagsekonomiskt lönsam. Den statliga garantin skall vara avgiftsbelagd och motsvara högst 75% av lånebeloppet. Undantag härifrån kan medges. Villkoren finns angivna i förordningen om statligt stöd till näringslivet (SFS 1988:764).

Enligt riksdagens beslut till följd av förslag i prop. 1990/91:29 (FiU4, rskr. 38) skall riksgäldskontoret ha en central roll i den statliga garantiverksamheten. Vidare skall riksgäldskontorets utlåning till och inlåning från myndigheter och affärsverk ske på marknadsmässiga villkor om inte särskilda skäl talar emot. Affärsverken skall inom vissa ramar kunna låna fritt på hela kapitalmarknaden efter att ett konkurrerande bud begärts in

från riksgäldskontoret.

I de fall riksgäldskontoret lämnar lån eller statliga garantier för lån till ett bolag inom en affärsverkskoncern skall affärsverket bära den risk för kreditförluster som utlåningen respektive garantigivningen medför för riksgäldskontoret.

5.2.2 Statliga garantier och lån inom affärsverkskoncerner

Min bedömning: Riksrevisionsverket bör vid sin revision särskilt uppmärksamma hur affärsverkskoncernerna använder de statliga garantierna och affärsverkets upplåningsrätt samt förvaltar sin likviditet och ges i uppdrag att redovisa de övergripande bedömningarna av dessa frågor.

Skälen för min bedömning: Staten ger genom de affärsdrivande verken lån och garantier till bolag inom affärsverkskoncernerna. Rätten att lämna statlig garanti respektive affärsverkets upplåningsrätt ges till affärsverken för att finansiera verksamheten i koncernbolagen på goda villkor och därigenom på ett ändamålsenligt sätt kunna följa sina instruktioner och nå målen för koncernens verksamhet.

Garantin medför att affärsverkens koncernbolag får en stark position på kapitalmarknaden eftersom de får staten som garant för sin betalningsförmåga. Koncernbolagen får därmed tillgång till förmånlig upplåning som, om den utnyttjas för placeringar eller utlåning med högre riskexponering på penning- och kapitalmarknaden, skulle kunna ge betydande överskott men även orsaka kreditförluster. Avsikten med den statliga garantin respektive affärsverkets upplåningsrätt är dock inte att affärsverkskoncernen genom lånefinansierad placeringsverksamhet skall förse kapitalmarknaden med riskvilligt kapital. Avsikten är inte heller att den goda position på lånemarknaden, som den statliga garantin ger, skall utnyttjas som en konkurrensfördel vid penning- och kapitalplaceringar genom tagande av för verksamheten icke avsedda risker. Garantins syfte är således enbart att främja koncernens övergripande affärsidé genom att göra det möjligt för koncernbolagen att låna upp för verksamheten nödvändigt kapital på marknaden till goda villkor. Det bör noteras att verksamhet med upplåning för placering bör bedrivas av affärsverkskoncernen endast om detta uttryckligen ingår i de av regeringen beslutade riktlinjerna för koncernen.

Vid behandlingen av nyss nämnda prop. 1990/91:29 beslutade riksdagen även att affärsverkskoncernerna skall ges möjlighet att placera likviditeten på valfritt sätt men med begränsningen att placeringen skall göras räntebärande och förbehållas placeringar med låg risk. Beslutet motiverades med att det ansågs mindre lämpligt att statsmakterna detaljreglerade placeringsverksamheten. Affärsverkens styrelser skall istället ha ansvaret för att placeringar av likviditeten i koncernen görs på ett

betryggande sätt. Kravet på att placeringarna skall göras med låg risk innebär att verksamheten inte får inriktas på att skapa spekulativa räntevinster utan bör koncentreras till att minska koncernens räntenetto utan att riskera kreditförluster.

Det är enligt min uppfattning viktigt att de riktlinjer som jag nu presenterat följs av affärsverken. Riksrevisionsverket bör därför vid sin revision särskilt uppmärksamma hur affärsverkskoncernerna använder de statliga garantierna och affärsverkets upplåningsrätt samt förvaltar sin likviditet. Regeringen bör ge riksrevisionsverket i uppdrag att, redovisa sina övergripande bedömningar i dessa frågor.

5.2.3 Statliga garantier vid ombildandet av affärsverk till statligt ägda aktiebolag

Mitt förslag: Riksgäldskontoret övertar ansvaret för de statliga garantier som ombildade affärsverk har ingått för statens räkning. Nya garantier skall enbart ges utifrån de av riksdagen fastställda principerna för statliga garantier till näringsverksamhet.

Skälen för mitt förslag: Regeringen har i prop 1990/91:87 Näringspolitik för tillväxt föreslagit att statens vattenfallsverk (Vattenfall) och domänverket ombildas till aktiebolag.

I samband med att ett affärsverk ombildas till aktiebolag upphör verksamheten att vara en del av den statliga förvaltningen. Statens tillgångar som förvaltas av affärsverket byts mot aktier i det nya bolaget och staten övergår till att vara aktieägare. Det ombildade affärsverket blir därmed en självständig juridisk person med egna tillgångar och skulder som bör ges likartade villkor som de konkurrerande företagen har.

De statliga garantier som affärsverket har lämnat, inom av riksdagen givna ramar, i samband med lån i koncernbolagen kommer vid ombildningen till aktiebolag att stå kvar i statens namn eftersom affärsverket har lämnat garantin för statens räkning. För att underlätta övergången till aktiebolagsform bör riksgäldskontoret därför ta över affärsverkets ansvar för dessa garantier.

Det är enligt min uppfattning angeläget att de av affärsverket lämnade statliga garantierna ersätts med andra säkerheter så fort som det är möjligt. Utgångspunkten bör vara att den i riksgäldskontoret disponibla ramen minskas i takt med att löptiden på lånet gått ut eller att lånet har lösts in. Hänsyn måste dock tas till de villkor som gäller för varje lån resp. garantiutfästelse för att inte orsaka onödiga merkostnader i samband med omläggningen. Riksgäldskontoret bör under övergångsperioden åläggas att ta ut garantiavgift på den utestående garanterade skulden.

För att riksgäldskontoret inte skall bära risken för garantigivningen bör ett särskilt anslag föras upp på statsbudgeten för att täcka eventuella förluster som är hänförliga till de garantier som ställs ut av det till

aktiebolag ombildade affärsverket. Riksgäldskontoret bör i händelse av belastning på anslaget ha rätt att återkräva det nya aktiebolaget på motsvarande belopp för att skapa incitament för koncernen att undvika eller hålla nere förluster för verksamheter där staten garanterar betalningen.

Nya garantier till den nybildade koncernen bör endast ges på samma villkor som gäller för övrig näringsverksamhet i enlighet med av riksdagen fastställda principer.

5.2.4 Lån i riksgäldskontoret vid ombildande av affärsverk till statligt ägda aktiebolag

Mitt förslag: Regeringen bemyndigas att under en övergångsperiod medge lån i riksgäldskontoret för de aktiebolag som bildas med utgångspunkt i tidigare affärsverk. Lån bör medges enligt av riksdagen fastlagda villkor för lån till affärsverk.

Skälen för mitt förslag: Förslaget i nämnda proposition om att statens vattenfallsverk (Vattenfall) och domänverket ombildas till aktiebolag motiveras bl.a. med att verksamheten bör ges en mer ändamålsenlig organisationsform. Den ökade konkurrensen på affärsverkens traditionella verksamhetsområden har gjort affärsverksformen otidsenlig och ineffektiv. Ombildningen till aktiebolag ger verksamheten samma organisationsform som konkurrerande företag.

Affärsverk har idag möjlighet att ta lån i riksgäldskontoret. I samband med förslaget om att Vattenfall ombildas till aktiebolag har regeringen även föreslagit att Vattenfalls statslån görs om till lån i riksgäldskontoret.

Riksgäldskontoret ger normalt inte lån till fristående konkurrensutsatta statliga bolag. I samband med att affärsverk med lån i riksgäldskontoret och statslån ombildas till aktiebolag kan det övergångsvis finnas ett behov av fortsatta möjligheter till lån i riksgäldskontoret. Detta gäller främst Vattenfall där lån (inklusive statslånet) i riksgäldskontoret för närvarande uppgår till ca 20 miljarder kronor. I propositionen föreslås för Vattenfalls del att det nya aktiebolaget skall kunna låna i riksgäldskontoret under en övergångsperiod på fem år, med motivet att både det nya aktiebolaget och kapitalmarknaden skulle kunna utsättas för en kraftigt belastning om dessa lån omsattes på marknaden under en kortare tidsperiod.

Det är enligt min mening angeläget att ge de nya aktiebolagen samma lånesituation som konkurrerande verksamheter. Det bör dock vara möjligt att medge lån i riksgäldskontoret för det nybildade aktiebolaget under en övergångsperiod för att omläggningen inte skall försvåras. Övergångsperiodens längd bör avgöras utifrån rådande omständigheter där bl.a. bolagets finansiella situation och position på kapitalmarknaden måste beaktas. Utgångspunkten bör dock vara att övergångsperioden skall vara

så kort som möjligt och att ingen nyupplåning sker i riksgäldskontoret. Med hänvisning till vad jag nu har anfört förordar jag att regeringen bemyndigas att medge lån i riksgäldskontoret för de aktiebolag som bildas med utgångspunkt i tidigare affärsverk. Lånen bör begränsas till vad som anses nödvändigt för att genomföra omläggningen. Lånen bör ges enligt de av riksdagen fastlagda principerna för riksgäldskontorets utlåning till affärsverk (prop 1990/91:29, FiU4, rskr. 38).

6 Årsbokslut för staten budgetåret 1989/90

Riksrevisionsverket (RRV) har överlämnat en balansräkning som ingår i den kommande rapporten Årsbokslut för staten budgetåret 1989/90. 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 miljard kronor i enlighet med särskilt riksdagsbeslut. I övrigt ligger riksbankens tillgångar helt vid sidan av den statliga redovisningen.

6.1 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 är emellertid begränsat. Endast myndigheter vars verksamhet till övervägande del är finansierad med avgifter (affärsverk och uppdragsmyndigheter) är skyldiga att i sin balansräkning ta upp sådana tillgångar. Inom myndigheterna nyttjas således tillgångar av betydande värde som inte finns med i tillgångsredovisningen.

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 och nukostnad för bokförda tillgångar har RRV sänt ut förfrågningar till ca 100 myndigheter. Det inkomna materialet har bearbetats och sammanställts i kolumnen för nukostnad i balansräkningen. Uppgifter från några större myndigheter saknas. Bl.a. har underlag för beräkning av kapitalvärdet för tillgångar som används inom försvaret - flygplan, fordon och annan krigsmateriel - inte kunnat erhållas, däremot redovisades 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. Per den 30 juni 1990 var den bokförda nettoförmögenheten -351,4 miljarder kronor. Balansräkningen återges i något förkortad form i tabell 1.

Tabell 1. Balansräkning för staten, miljarder kronor

	Bokförda värden		Beräknad nukostnad [1]	
	1990-06-30	1989-06-30	1990-06-30	1989-06-30
TILLGÅNGAR				
Materiella tillgångar				
o Lager och förråd	11,6	11,9	13,9	14,5
o Skepp, maskiner och inventarier	34,7	32,4	66,7	58,7
o Byggnader och mark	92,5	88,1	231,1	222,1
o Statliga vägar [2]			68,1	67,1
	138,8	132,4	380,5	362,5
Finansiella tillgångar				
o Aktier m.m. [3]	44,5	41,5	44,5	41,5
o Skattefordringar	16,9	12,9	10,3	8,6
o Övriga fordringar [4]	166,6	161,2	166,6	161,2
o Likvida tillgångar	41,4	37,5	41,1	37,5
	269,3	253,1	262,6	248,8
Summa tillgångar	408,1	385,5	643,1	611,3
SKULDER OCH KAPITAL				
Statsskulden [5]				
o Lån i Sverige	478,7	475,7	478,7	475,7
o Lån utomlands	83,6	103,6	83,6	103,6
	562,3	579,3	562,3	579,3
Övriga skulder				
o Kortfristiga skulder	90,4	75,3	90,4	75,3
o Långfristiga skulder	12,0	11,5	12,0	11,5
	102,4	86,8	102,4	86,8
Donationskapital	3,8	3,4	3,8	3,4
Verkskapital				
o Konsoliderade avsättningar i affärsverken [6]	45,8	45,8	118,5	109,4
o Fonder m.m. [7]	45,2	25,3	45,2	25,3
	91,0	71,1	160,3	134,7
Statens nettoförmögenhet				
o Vid budgetårets början	-355,0	- 382,1	- 192,8	- 226,6
o Förändringar under budgetåret:				
- Verksamhetens nettoförändringar [8]	+ 1,0	+ 17,1	+ 7,1	+ 33,8
- Övriga kapitalförändringar	+ 2,6	+ 9,9		
Vid budgetårets slut	- 351,4	- 355,0	- 185,7	- 192,8
Summa skulder och kapital	408,1	385,5	643,1	611,3

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

2 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 avskriviningar uppgår till 30,5 miljarder kronor.

3 Aktierna är upptagna till sina anskaffningsvärden.

4 Därav lånefordringar 121 miljarder kronor. Lånefordringarna har tagits upp till sina nominella belopp.

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

6 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 kapitalkostnaderna omvärderas. När det gäller affärsverkens tillgångar har värdestegringen på mark tillförts statens nettoförmögenhet och värdestegringen i övrigt fördelats proportionellt mellan statskapital och konsoliderande avsättningar.

7 Förändringen mellan budgetåren kan bl.a. förklaras av ökningen av arbetsmarknadsfonden med ca 7 miljarder kronor.

8 Verksamhetens nettoförändring framkommer enligt följande. Milj.kr.

Statsbudgetens överskott	+3 413
Finansiella transaktioner avseende utlåning m.m.	- 3 049
Investeringstransaktioner	+ 671
Statsbudgetens nettoöverskott	+1 035

7 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. 1989/90:150 bil. 1, FiU 40, rskr. 358).

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

Regeringen har hittills inte utnyttjat fullmakten under budgetåret 1990/91. Men även för budgetåret 1991/92 förordar jag att en fullmakt begärs intill ett sammanlagt belopp av 2 500 milj. kr.

8 Budgetering exklusive mervärdeskatt budgetåret 1991/92

Bakgrund

Regeringen föreslog i prop. 1989/90:111 om reformerad mervärdeskatt m.m. att statliga myndigheters ställning inom mervärdeskattesystemet skulle ändras fr.o.m. budgetåret 1991/92. Syftet med förslaget var främst att uppnå konkurrensneutralitet mellan verksamhet i egen regi och entreprenadverksamhet. Förslaget föranledde inte någon erinran från riksdagen (SkU 31, rskr. 357).

I dagsläget är myndigheternas anslag budgeterade med hänsyn till att vissa utgifter innehåller påslag för mervärdeskatt. Ingående mervärdeskatt på köpta varor och tjänster avräknas således direkt mot myndigheternas anslag. Den i propositionen föreslagna förändringen innebär att myndigheterna fr.o.m. budgetåret 1991/92 skall kompenseras för ingående mervärdeskatt genom avräkning mot inkomsttitel i stället för mot myndighetens anslag. Myndigheternas anslag måste därför räknas ned för att förändringen skall kunna genomföras utan att en merbelastning uppstår på statsbudgeten. Förändringen innebär, vad gäller anslagsfinansierad verksamhet, en minskning av statsbudgetens utgiftssida samtidigt som nettoinkomsterna från mervärdeskatt på statsbudgetens inkomstsida minskar i motsvarande mån. En belastning på inkomsttiteln Mervärdeskatt, som inte motsvaras av minskningar av utgiftsanslag, kommer att uppstå genom att myndigheterna fr.o.m. 1 juli 1991, då de går in i det nya mervärdeskattesystemet, får kompensation för breddningen av mervärdeskatten (prop. 1989/90:150, FiU40, rskr 358). Avräkning mot inkomsttitel för ingående mervärdeskatt skall även göras av de myndigheter som idag är skattskyldiga för mervärdeskatt. Avdrag för ingående mervärdeskatt kommer således inte att kunna göras i samband med att den utgående mervärdeskatten redovisas till skattemyndigheten.

I prop. 1990/91:100 (FiU20, rskr. 132) redogjorde regeringen för det beredningsarbete som skett inom regeringskansliet vad gäller budgetering exkl. mervärdeskatt. Regeringen anmälde att det behövdes ytterligare underlag och klargörande av vissa beräkningsförutsättningar innan mervärdeskattebelopp för resp. anslag kunde fastställas. Vidare framhölls att utgångspunkten för omläggningen är att den skall vara saldomässigt neutral, dvs. inte medföra någon merbelastning på statsbudgeten. Regeringen redovisade för riksdagen avsikten att i samband med att regleringsbrev utfärdas för myndigheternas anslag för budgetåret 1991/92, besluta att medel motsvarande mervärdeskatten under resp. anslag inte får disponeras av myndigheterna. Riksdagen hade ingen erinran mot detta tillvägagångssätt.

Regeringen begärde vidare riksdagens bemyndigande att under budgetåret 1991/92 disponera medel ur inkomsttiteln Mervärdeskatt för att kompensera myndigheter för ingående mervärdeskatt, varvid belopp svarande mot mervärdeskatt inte tas i anspråk på utgiftsanslag. Riksdagen

har gett regeringen ett sådant bemyndigande (FiU 20, rskr. 132). Omläggningen kan således genomföras så som avsetts fr.o.m. budgetåret 1991/92.

Eftersom statsbudgeten för budgetåret 1992/93 och kommande budgetår skall budgeteras exkl. mervärdeskatt har myndigheterna fått anvisningar för anslagsframställningarna för budgetåret 1992/93 av innebörd att samtliga yrkanden skall anges exkl. mervärdeskatt.

Principer och tekniker för beräkningsarbetet

Endast statliga myndigheter bör omfattas av avräkningssystemet för mervärdeskatt. Andra juridiska personer, t.ex. stiftelser, bör inte omfattas av systemet med avräkningsrätt mot inkomsttitel. Detsamma gäller partssammansatta organ, internationella organisationer m.fl. Anslag till sådana organisationer bör även fortsättningsvis budgeteras inkl. mervärdeskatt. Försäkringskassorna behandlas i detta sammanhang som statliga myndigheter. AMU-myndigheterna och statens institut för personalutveckling har varit föremål för särskilda överväganden. Jag återkommer till dessa myndigheter i min redogörelse för vissa särlösningar.

Beräkningen av mervärdeskatt under anslag har utgått från det underlag som riksrevisionsverket (RRV) fått i uppdrag att ta fram. Med ledning av utfallsuppgifter från statens redovisningssystem för budgetåret 1989/90 har en schablonmässig andel mervärdeskatt räknats fram. Denna andel har sedan applicerats på föreslagna anslag för budgetåret 1991/92. I samband med att underlaget skickades ut till myndigheterna gavs dessa en möjlighet att inkomma med förslag till korrigeringar i de fall underlaget inte gav en rättvisande bild av myndighetens utgifter för mervärdeskatt. Sådana påpekanden har använts som ett kompletterande underlag i beräkningsarbetet. Ytterligare underlag har i vissa fall inhämtats från myndigheterna.

Det förekommer att myndigheter har inkomster budgeterade under anslag eller andra externa medel som tillförs verksamheten. Myndigheterna kommer att få avräkna sina totala utgifter för ingående mervärdeskatt mot inkomsttitel, oavsett vilka medel som använts för att finansiera inköpet. För att detta inte skall leda till att myndigheterna får en köpkraftsförstärkning med åtföljande merbelastning på statsbudgeten, då inköp sker med andra medel än anslag, har vissa korrigeringar gjorts vid beräkningarna. Om en myndighet erhåller bidrag från andra myndigheter har anslaget för bidragsmedel minskats hos den bidragsgivande myndigheten med en schablonmässigt framräknad andel mervärdeskatt. De bidrag som den mottagande myndigheten erhåller kommer således att vara beräknade med hänsyn till att mottagaren kan avräkna ingående mervärdeskatt enligt det nya systemet.

Vissa myndigheter erhåller externa medel från icke statliga bidragsgivare. Dessa medel kan inte påverkas av statsmakterna vid budgeteringen. Därför har som grundprincip myndighetens anslag reducerats motsvarande hela den belastning som myndighetens avräkning av

mervärdeskatt kommer att utgöra på inkomststiteln för mervärdeskatt. Detta är neutralt för myndigheten i den bemärkelsen att nettosumman disponibla medel är oförändrad. Motsvarande metod har använts för icke påverkbara inkomster under anslag.

Då en myndighet har sådana budgeterade inkomster under sina anslag som är att hänföra till inkomstfinansierad verksamhet har dessa inkomster räknats ned med samma procentuella andel mervärdeskatt som den anslagsfinansierade delen. En myndighet som bedriver inkomstfinansierad verksamhet kommer att få lägre utgifter när ingående mervärdeskatt får räknas av. Detta innebär att mervärdeskatt inte längre skall ingå i det kostnadsunderlag som utgör grund för beräkning av myndighetens avgifter. Allt annat oförändrat kommer myndigheterna att kunna sänka sina avgifter då de går in i det nya mervärdeskattesystemet. RRV har i en cirkulärskrivelse till myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet meddelat riktlinjer för omprövning av avgifternas storlek med anledning av det nya systemet. För att merbelastning inte skall uppstå på statsbudgeten då myndigheterna avräknar mervärdeskatt för utgifter som finansieras med inkomster kommer, i de fall försäljningen sker till statliga myndigheter, de köpande myndigheternas anslag att schablonmässigt reduceras för att motverka denna effekt.

Vissa särlösningar

Avvikelser från grundprinciperna kommer att göras i följande fall.

Högskolenheterna erhåller årligen medel från icke statliga finansiärer för sin verksamhet. Dessa medel utgör en betydande finansieringskälla för många högskoleenheter. Eftersom regeringen inte kan påverka budgeteringen av dessa medel måste andra vägar sökas för att uppnå en neutral lösning.

Den nyss redovisade grundprincipen att reducera myndigheternas anslag för de totala utgifterna för mervärdeskatt skulle kunna tillämpas även för icke statliga medel inom högskolan. En sådan reduktion är dock svår att göra rättvisande för de olika verksamheterna inom resp högskoleenhet. Varje högskoleenhet disponerar i dagsläget flera anslagsposter under olika sektors- och fakultetsanslag. Att i detalj avväga reduktionen inom och mellan olika institutioner eller motsvarande inom resp. högskoleenhet kräver därför en stor arbetsinsats och förutsätter ett system för internredovisning som i dagsläget saknas inom högskolan. Det blir således svårt att på ett rättvisande sätt tillämpa grundprincipen att reducera anslagsmedlen även för den belastning myndigheten kommer att göra på inkomsttiteln till följd av att den disponerar icke statliga medel.

Ett teoretiskt alternativ vore att inte medge avdragsrätt för mervärdeskatt i de delar utgifter kan hänföras till icke statliga medel. Av tekniska skäl är det synnerligen komplicerat och resurskrävande att differentiera avdragsrätten för mervärdeskatt, bl.a. mot bakgrund av nuvarande ofullständigheter i högskolans internredovisning. Detta tillvägagångssätt skulle dock kunna försvaras om det gällde en långsiktig lösning. Regeringen har i annat sammanhang föreslagit en omfattande omläggning

av högskolans anslagssystem. Detta anslagssystem har presenterats i prop. 1988/89:65 (UbU9, rskr. 148) och innebär bl.a. att högskoleenheterna får disponera myndighetsvisa anslag istället för ett antal anslagsposter under olika ändamålsanslag. Omläggningen sker fr.o.m budgetåret 1993/94. Vid övergång till det nya anslagssystemet kommer hanteringen av de icke statliga medlen i det nya mervärdeskattesystemet slutligt att läggas fast.

Mot denna bakgrund kommer en övergångslösning att tillämpas för högskolan t.o.m. budgetåret 1992/93. Den modell som kommer att tillämpas bygger på att högskoleenheterna, när de erhåller externa icke statliga medel för sin verksamhet (inklusive avkastning från universitetens egna fonder), gör en omföring till inkomsttiteln Mervärdeskatt av en beräknad andel mervärdeskatt. Denna andel skall motsvara den belastning som myndigheten sedan gör på inkomsttiteln vid inköp finansierade med dessa medel. Regeringen fastställer andelens storlek. Omläggningen blir med denna metod neutral för högskolorna eftersom de behåller sin köpkraft oförändrad. Omläggningen är även saldomässigt neutral för statsbudgeten. Närmare anvisningar kan vid behov utfärdas av RRV. Jag har i denna fråga samrått med chefen för utbildningsdepartementet.

En särskild lösning kommer även att tillämpas för försäkringskassorna. Dessa har en speciell finansieringsbild. Administrationen finansieras till 85 procent med lagstadgade socialavgifter och till 15 procent med anslag. Detta förhållande är reglerat i lagen (1962:381) om allmän försäkring. Det är inte möjligt att genom sänkningar av socialavgifterna kompensera för den avdragsrätt för mervärdeskatt som försäkringskassorna föreslås få. Därför kommer i detta fall en modell att tillämpas som innebär att en beräknad andel mervärdeskatt som är hänförlig till inkomsterna från socialavgifterna för finansieringen av administrationen omförs till inkomsttiteln Mervärdeskatt. Denna omföring kan göras fortlöpande under verksamhetsåret och avstämmas i samband med bokslut. Jag har i denna fråga samrått med chefen för socialdepartementet.

I propositionen om reformerad mervärdeskatt angavs att AMU-myndigheterna och statens institut för personalutveckling (SIPU) av kommittén för indirekta skatter föreslagits stå utanför det nya statliga mervärdeskattesystemet. Dessa myndigheter bedriver en utåtriktad verksamhet i konkurrens med privata företag. Som skäl angavs att en rätt att lyfta av all ingående mervärdeskatt mot inkomsttitel i vissa lägen skulle innebära en konkurrensfördel gentemot privata företag då utbildningstjänster icke är skattepliktiga. I propositionen framhölls vidare att det bör ankomma på regeringen att föreskriva vilka myndigheter som skall ingå i systemet.

Den verksamhet som AMU och SIPU bedriver innefattar tillhandahållande av både skattefria och skattepliktig tjänster. I avvaktan på att omfattningen av den skattefria andelen av verksamheten närmare har bestämts har regeringen inte kunnat fastställa AMUs och SIPUs ställning i mervärdeskattesystemet. AMU och SIPU bör därför tillsvidare ges möjlighet att avräkna ingående mervärdeskatt mot inkomsttitel. Det bör ankomma på regeringen att noggrant följa tillämpningen inom utbild-

ningsområdet så att tillämpningen blir konkurrensneutral i förhållande till marknaden, dvs. vare sig ger fördelar eller nackdelar för AMU och SIPU. Jag har i denna fråga samrått med cheferna för arbetsmarknadsdepartementet och civildepartementet.

Reglering av det nya systemet

Det nya systemet för avräkning av ingående mervärdeskatt för statliga myndigheter bör regleras via en förordning. Till denna förordning bör fogas en förteckning över de myndigheter som omfattas av systemet och således har rätt att avräkna mervärdeskatt mot inkomsttitel. RRV bör utfärda redovisningsföreskrifter, ge ut informationsmaterial och anordna utbildning för myndigheterna.

I regleringsbrev för budgetåret 1991/92 kommer att föreskrivas att ett visst belopp av berörda anslag inte får disponeras av myndigheterna. För reservationer, anslagssparande och balanserade medel från budgetåret 1990/91 kommer att föreskrivas att en andel motsvarande beräknad mervärdesskatt inte får disponeras av myndigheterna utan skall föras bort från anslagen. Sådana bestämmelser kommer endast att behöva tillämpas för budgetåret 1991/92 som en övergångslösning eftersom budgeteringen därefter kommer att ske exkl. mervärdeskatt.

Uppföljning och revision

Som jag anmälde i 1991 års budgetproposition kan en uppföljning av omläggningen göras då det nya systemet är i funktion. Då kan resp. myndighets belastning av inkomsttiteln för mervärdeskatt följas upp. Jag har för avsikt att återkomma till regeringen och föreslå att RRV får i uppdrag att följa upp omläggningens effekter.

Om en uppföljning skulle visa att de beräkningar av mervärdeskatt under anslag som gjorts kraftigt skulle avvika från de faktiska förhållandena får ytterligare korrigeringar övervägas.

9 Statliga betalningar och postgirot

Inledning

I enlighet med vad som angetts i årets budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 1 sid. 57) kommer jag i det följande att föreslå en viss ökad möjlighet för bankerna att delta i förmedlingen av statliga betalningar. Dessutom kommer jag att föreslå att postgirot får i viss utsträckning ökad frihet att bestämma om räntor på postgirokonton och krediter i samband med postgirots betalningsförmedling. Därtill kommer jag i korthet att redogöra för den översyn av förutsättningarna och formerna för postverkets verksamhet som för närvarande görs inom regeringskansliet.

Avslutningsvis vill jag orientera om ett uppdrag som jag har för avsikt att föreslå regeringen att ge riksrevisionsverket (RRV). Uppdraget avser en belysning av alternativa former för ersättning till postgirot för förmedling av statliga betalningar. Resultatet skall användas i den inom regeringskansliet pågående översynen av postverkets verksamhet bl.a. för bedömning av om mer omfattande förändringar i den statliga betalningsförmedlingen än de som föreslås här bör komma till stånd.

Jag har i denna fråga samrått med cheferna för kommunikationsdepartementet, bostadsdepartementet, jordbruksdepartementet och utbildningsdepartementet.

Bakgrund

Det omfattande samarbete som äger rum mellan statliga myndigheter och postgirot grundar sig på riksdagens beslut år 1924 att inrätta postgirot. Ett huvudsyfte med åtgärden var att ge staten tillgång till effektiva metoder för att förmedla statens betalningar. Statliga myndigheter är skyldiga att anlita postgirot eller riksbanken som betalningsinstitut. Det krävs särskilt tillstånd av regeringen för att en myndighet i stället skall få göra sina betalningar via annan betalningsförmedlare.

De likvida medel som statliga myndigheter behöver för att bedriva sin verksamhet hämtas från den i riksbanken inrättade statsverkets checkräkning. Till denna förs också de inbetalningar som myndigheten tar emot. Betalningar till och från staten omfattar mycket stora belopp, ca 3 000 miljarder kronor under loppet av budgetåret 1990/91. Postgirot svarade för något mer än hälften av beloppet och en dominerande del av antalet transaktioner. Allmänheten betalar in medel till och erhåller medel från myndigheter framför allt via respektive myndighets in- eller utpostgirokonto.

Postgirot har i samarbete med RRV utformat ett koncernredovisningssystem som är anpassat till de krav som ställs på säkerhet och information vad gäller statliga betalningar. Systemet benämns CassaNova. Förutom att tillgodose de krav som ställs i den statliga redovisningen används informationen i systemet av riksgäldskontoret för dess prognoser av statens upplåningsbehov.

RRV företräder och kontrollerar statsverkets checkräkning med

anslutna postgirokonton. Detta innebär att RRV svarar för bl.a. beslut om att öppna postgirokonton, utveckling av betalningssystemet, vissa löpande avstämningar m.m.

I olika sammanhang har bankernas medverkan i förmedlingen av statliga betalningar diskuterats. Möjlighet att välja mellan betalningsformer anses underlätta allmänhetens och näringslivets betalningar till och från staten. Flera myndigheter begär att möjligheter till in- och utbetalning via bank, av effektivitetsskäl och serviceskäl, ges ett större utrymme i den statliga betalningsförmedlingen.

Viss medverkan av bankerna har efter hand medgetts för statliga betalningar till allmänheten, såsom möjligheten för riksförsäkringsverket att utbetala pensioner, sjukpenning och barnbidrag direkt till bankkonto. Vissa skattebetalningar, såsom arbetsgivaravgifter och källskatt, kan inbetalas via bank på samma villkor som via postgirot, men även dessa betalningar passerar postgirot.

Regeringen har tidigare uttalat att det statliga betalningssystemet av främst serviceskäl och konkurrensskäl i princip bör vara utformat så att det skapas en valfrihet för allmänheten och myndigheterna att välja postgirot eller bankerna som betalningsförmedlare (prop. 1989/90:100 bil. 1). Mot bakgrund av att postverket är ålagt att upprätthålla ett rikstäckande kontorsnät kan en sådan förändring inte genomföras utan en mer genomgripande analys av postverkets ekonomi och verksamhet i stort. Därtill måste bestämmelserna för postgirots verksamhet ses över för att tillse att förutsättningar för konkurrens på rimliga villkor mellan postgirot och bankerna tillskapas. I nämnda proposition anfördes vidare att en ytterligare förutsättning för en ökad medverkan från bankerna är att betalningsströmmarna till och från staten även framgent blir säkra och överblickbara samt att en vidareutveckling av statens samlade kassahållning inte förhindras eller fördröjs. Det är av utomordentlig vikt att statens betalningar hanteras rationellt med avseende på kontroll, säkerhet och kassahållning oavsett vem som förmedlar betalningarna.

Riksdagen har slagit fast att betalningar till och från staten skall kunna ske på ett för allmänheten och näringslivet rationellt sätt (1989/90:FiU24, rskr. 197). Betalningssystemet skall enligt finansutskottet vara kostnadseffektivt, passa statens redovisningssystem och tillgodose statens informationsbehov samt minimera upplåningsbehovet från kassahållningssynpunkt.

Finansutskottet framhöll i betänkandet att en ökad medverkan från bankernas och bankgirots sida i den statliga betalningsförmedlingen, t.ex. genom att den överskjutande skatten skall kunna utbetalas direkt till bankkonton, måste kombineras med vidgade verksamhetsramar för postgirot innebärande bl.a. vidgad rätt att ge ränta på postgiromedel och att lämna betalningskredit samt vidgade placeringsmöjligheter för likvida medel. I annat fall hämmas postgirots möjligheter att på likartat sätt konkurrera med bankerna.

Utskottet uttalade även att frågan om alternativa ersättningsformer till den s.k. float som postgirot erhåller vid förmedlingen av statliga betalningar bör utredas närmare. Innan resultatet av det arbetet är klart

bör enligt utskottet inte några betalningsomläggningar genomföras som får betydande konsekvenser för postgirot.

I årets budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 1 sid. 57) anmäldes att regeringen avsåg att återkomma i samband med kompletteringspropositionen med förslag som ökar möjligheten till valfrihet avseende statliga betalningar. Förslagen skall dock vara av sådan natur att de kan genomföras utan att betydande konsekvenser för postverkets ekonomi uppstår.

I det följande presenteras förslag till viss ökad möjlighet för bankerna att delta i den statliga betalningsförmedlingen. Förslagen gäller endast en mindre del av de statliga betalningarna. Samtidigt föreslås viss utökad rätt för postgirot att betala ränta på postgirokonton och lämna kortfristiga krediter i samband med betalningsförmedlingen. Förslagen bedöms sammantagna inte ha negativa effekter på postverkets ekonomi. För förvaltningen av postgirots likvida medel beslutade regeringen under hösten 1990 om utvidgade placeringsmöjligheter inom ramen för de riktlinjer som angavs av riksdagen (1988/89:FiU20, rskr. 101). Beslutet om utvidgade placeringsmöjligheter är ett steg i det arbete som pågår, och som fortsätter, med utveckling av formerna för förvaltningen av postgirots likvida medel.

Överskjutande skatt

Den överskjutande skatten, som normalt betalas ut en gång per år, uppgick år 1990 till drygt 24 miljarder kronor, och fördelades mellan ca 4,5 miljoner mottagare. Återbetalning av överskjutande skatt sker i huvudsak genom återbetalningskort som kan lösas in på bank eller post. Medlen utbetalas, enligt avtal mellan skattemyndigheterna och postverket, successivt under en period på ca 2 veckor. Postverket får i regel utbetalningssumman dagen innan skattsedlar med återbetalningskort skickas ut till mottagarna. Postgirot svarar för viss administration och revision av återbetalningskorten, och får via anslag täckning för bestyret med utbetalningarna. År 1990 fick postverket drygt 34 milj.kr. i ersättning för att förmedla utbetalningar av överskjutande skatt.

Utbetalning genom återbetalningskort är en rutin som medför extra kostnader för statsverket. Dessutom måste stora mängder kontanta medel hanteras. Serviceskäl, kostnadsskäl och säkerhetsskäl talar för en ändring av utbetalningsrutinerna. Återbetalning av skatt bör kunna ske direkt till postgirokonto och bankkonto.

Alternativa tekniska lösningar har diskuterats av bl.a. RRV ("Det statliga betalningssystemet", 1988-06-17). Två förslag till nya rutiner som skulle innebära att överskjutande skatt kunde betalas direkt till bankkonto eller postgirokonto har lagts fram.

1. Den skattskyldige anger i samband med självdeklarationen, eller vid annan kommunikation med skattemyndigheterna, ett postgiro- eller bankkontonummer. Eventuellt förekommande överskjutande skatt utbetalas direkt till detta konto.

2. Postgirot resp. bankerna hämtar in fullmakter från kunderna att sätta

in den överskjutande skatten på konto enligt liknande rutiner som de som gäller för utbetalning av barnbidrag.

Direktinsättning på konto är administrativt enkelt och säkert, och får dessutom troligen en viss sparstimulerande effekt om mottagarkontot är räntebärande. Kontoinsättningar är billigare att hantera än betalningar över disk. Detta bör komma staten tillgodo i form av lägre avgifter och anslag. I den tidigare nämnda rapporten från RRV visar en grov bedömning en besparing om ca 6 milj.kr.

Inbetalning av överskjutande skatt till bankkonto och postgirokonto för de mottagare som önskar kontoinsättning bör av nämnda skäl komma till stånd så snart det är praktiskt möjligt. Jag har för avsikt att föreslå regeringen att ge riksskatteverket i uppdrag att, i samråd med RRV, pröva vilken lösning som är att föredra. Regeringen bör därför utverka riksdagens godkännande till att vidta de åtgärder som krävs för att möjliggöra direktinsättning på postgirokonto och bankkonto av överskjutande skatt för de mottagare som önskar kontoinsättning.

Återbetalning av studielån

Centrala studiestödsnämnden (CSN) är central statlig myndighet för studiesociala frågor, och svarar i den egenskapen för hanteringen av utbetalningar och återbetalningar av studiemedel.

Återbetalning av studiemedel uppgår för närvarande till ca 2,5 miljarder kronor per år. CSN fick år 1988 dispens av regeringen att driva försöksverksamhet som innebär att studiemedel kan återbetalas även via bankgiro. Dispensen gäller t.o.m. budgetåret 1991/92. Av olika skäl har försöksverksamheten ännu inte kommit igång. Utvecklingsarbete och omläggning till nytt datorsystem pågår.

Det finns enligt min mening godtagbara skäl till att den tidigare beslutade försöksverksamheten inte har kommit igång. CSN bör därför ges möjlighet att, efter samråd med RRV, använda bankgiro för hanteringen av återbetalning av studielån även efter budgetåret 1991/92. Tillståndet att använda bankgiro bör gälla tills vidare.

Statens jordbruksverks bidragsbetalningar

Till följd av beslutet om ny livsmedelspolitik kommer statens jordbruksnämnd (fr.o.m. den 1 juli 1991 statens jordbruksverk) under de närmaste åren att administrera bidragsbetalningar i stor omfattning. Bidrag kommer att ges bl.a. för att stimulera en varaktig omställning till alternativ markanvändning och för att övergångsvis stödja jordbrukarnas inkomster m.m. Vidare är avsikten med bidragen att främja en balanserad jordbruksproduktion, samt att kompensera producenterna för ökade kostnader. Under budgetåret 1991/92 beräknas ca 2 000 - 5 000 utbetalningar ske till bl.a. spannmålshandlare för inlösen av överskottsspannmål. Inkomststöd beräknas utbetalas till ca 75 000 producenter. Kontraktsteckning för oljeväxter omfattar ca 70 000 betalningar per år. Omställningsstöd kommer att betalas till ca 30 000 producenter. Totalt kommer jordbruksverket att under budgetåret 1991/92 utbetala ca 7,7 - 9 miljarder kronor.

De nämnda bidragsbetalningarna berör ett stort antal producenter inom jordbrukssektorn. Hanteringen av betalningarna är arbetskrävande. Vissa av betalningarna har tidigare utförts av regleringsföreningar som har kunnat använda bankgirot som betalningsförmedlare. Det finns därför skäl att medge att bankerna medverkar i förmedlingen av jordbruksverkets bidragsbetalningar.

Regeringen bör därför inhämta riksdagens godkännande till att regeringen ger statens jordbruksverk i uppdrag att, i samråd med RRV, utarbeta rutiner som gör det möjligt att jordbruksverkets bidragsbetalningar sätts in direkt på postgirokonto eller bankkonto för de mottagare som önskar kontoinsättning.

Boverkets bidragsbetalningar

I det av riksdagen nyligen beslutade nya bostadsfinansieringssystemet (prop. 1990/91:34, BoU4, rskr. 92) kommer skattekompenserande räntebidrag och realräntebidrag att ersätta räntebidragen enligt nuvarande regler den 1 januari 1992 (nyproduktion) resp. den 1 januari 1993 (beståndet). Förutom skattekompenserande räntebidrag och realräntebidrag betalar boverket från år 1991 ut investeringsbidrag. Andra stödformer, såsom räntestöd vid bostadsförbättring, förekommer dessutom.

I det nuvarande nettoaviseringssystemet för utbetalningar av räntebidrag sker utbetalningarna via postgiro till i huvudsak 15 låneinstitut. I det nya bostadsfinansieringssystemet kommer bidragen normalt att betalas ut till låntagarna. Antalet utbetalningar och betalningsmottagare blir stort. Bidragsbeloppens storlek och antalet utbetalningar beror bl.a. på framtida ränte- och inflationsnivåer och är därför svåra att uppskatta. Boverkets bidragsbetalningar kommer sammantagna att uppgå till mycket betydande belopp.

Boverkets bidragsbetalningar i det nya bostadsfinansieringssystemet berör ett stort antal mottagare. Effektivitetsskäl och serviceskäl talar därför för att boverkets bidragsbetalningar, liksom utbetalning av överskjutande skatt och jordbruksverkets bidragsbetalningar, framdeles bör kunna betalas direkt till postgirokonto eller bankkonto för dem som önskar kontoinsättning. Vid boverket pågår utveckling av datasystem m.m. för det nya bostadsfinansieringssystemet. Det är lämpligt att beslut om möjlighet till kontoinsättning av boverkets bidragsbetalningar fattas efter hand. Regeringen bör därför inhämta riksdagens godkännande till att regeringen, när regeringen bedömer det lämpligt, medger boverket rätt att efter samråd med RRV utbetala bidrag även via banksystemet.

Postgirots rätt att betala ränta på postgirokonton och lämna kortfristig kredit i samband med betalningsförmedlingen

Postgirot har inte rätt att betala ränta på medel som är innestående på privatpersoners postgirokonton, eller att ge privatpersoner kredit på postgirokonto. För juridiska personer har postgirot möjlighet att betala

en ränta som motsvarar riksbankens inlåningsränta minus en procentenhet. Postgirot har vidare möjlighet att medge juridiska personer viss betalningskredit (övertrasseringsrätt). Möjligheten är dock mycket begränsad eftersom betalningskredit kan medges endast under tre dagar. Den tjänar därmed främst till att underlätta själva betalningshanteringen vid oavsiktliga fördröjningar av betalningar.

Postgirots verksamhet består i grunden av att förmedla betalningar. För att postgirot skall kunna konkurrera med bankgirot på rimliga villkor måste postgirot kunna erbjuda kunderna marknadsmässiga villkor på sina tjänster. Möjlighet till marknadsmässig räntesättning är ett väsentligt konkurrensmedel i betalningsförmedlingen. Även möjlighet att lämna kredit i samband med betalningsförmedlingen kan vara en viktig konkurrensfaktor, framför allt vad gäller konkurrensen om företagens betalningar.

De nyss nämnda förslagen om ökade möjligheter för bankgirot att delta i förmedlingen av statliga betalningar stärker i viss omfattning bankernas ställning på betalningsmarknaden. För att uppnå en balanserad förändring bör även postgirots verksamhetsmöjligheter vidgas. Därmed kan en ökad konkurrens på betalningsmarknaden uppnås på rimliga villkor. En ökad konkurrens gynnar kunderna och stimulerar både postgirot och bankgirot att ytterligare förbättra sin verksamhet.

Vidgningen av postgirots verksamhetsregler bör bestå i dels att postgirot medges rätt till fri räntesättning på juridiska personers postgirokonton, dels att postgirot medges rätt att ge kredit i samband med betalningsförmedling på upp till 30 dagar till juridiska personer. Villkoren för sådana krediter bör innebära att underskott på postgirokonto ej får förekomma mer än 30 dagar i följd. Syftet med denna regel är att underlätta postgirots möjligheter att konkurrera på betalningsmarknaden utan att det uppkommer risker för att krediterna av företagen används till att finansiera sin rörelse. Möjligheten för postgirot att ge krediter i samband med betalningsförmedlingen bör begränsas genom att regeringen fastställer ett rambelopp och genom en bestämmelse om att krediterna inte skall vara starkt koncentrerade till enskilda kunder.

Jag är inte beredd att nu föreslå någon rätt för postgirot att lämna ränta på privatpersoners postgirokonton eller att medge privatpersoner kredit i samband med betalningsförmedling.

Regeringen bör därför utverka riksdagens godkännande till att regeringen medger postgirot att fritt sätta räntan på juridiska personers postgirokonton och att lämna krediter till juridiska personer i samband med betalningsförmedlingen enligt de riktlinjer jag har beskrivit.

Ekonomiska effekter

Om bankerna får ökade möjligheter att medverka i den statliga betalningsförmedlingen kommer vissa betalningsmottagare resp. betalningsavsändare att använda banker som betalningsförmedlare, medan andra kommer att fortsätta att anlita postgirot. Det är svårt att bedöma hur betalningsförmedlingen kommer att fördelas mellan postgirot och

bankerna och vilka rationaliseringseffekter och kostnadsbesparingar postverket kan uppnå när det förmedlar ett mindre antal betalningar.

Postverket kommer att förlora vissa avgifts- och ränteintäkter. Om ungefär hälften av betalningarna kommer att förmedlas av bankerna så kan, vid nuvarande ränteläge, intäktsbortfallet för postgirot beräknas till ca 20 milj.kr. Därutöver beräknas intäktsbortfallet för postverket utom postgirot uppgå till ca 10 milj.kr. och det sammanlagda intäktsbortfallet kan därmed beräknas uppgå till ca 30 milj.kr. Samtidigt innebär fri räntesättning på juridiska personers postgirokonton och utökad rätt att ge krediter att postverket får större frihet att sluta avtal om betalningsförmedling med företag. Därmed stärks postverkets konkurrenskraft, och större möjligheter kommer att finnas för postverket att öka sina intäkter. Mot bakgrund av detta kan den bedömningen göras att de föreslagna förändringarna sammantagna inte får negativa konsekvenser för postverkets ekonomi.

De föreslagna åtgärderna kommer att leda till minskade kostnader för staten, framför allt vad gäller utbetalning av överskjutande skatt. Statens besparing kan uppskattas till åtminstone 10 milj.kr. per år.

Alternativa former för ersättning till postgirot för förmedling av statliga betalningar

Riksdagen har ålagt postverket att upprätthålla en daglig och rikstäckande kassaservice. Kravet tillgodoses genom ett rikstäckande nät av postkontor och lantbrevbärare.

Postverket har genom postgirot getts i uppdrag att förmedla statliga betalningar. Förmedlingen av statliga betalningar utgör en väsentlig del av postgirots verksamhet.

Postverket har intäkter från förmedlingen av statliga betalningar genom direkt float, indirekt float och statliga anslag. Med float avses att betalningsförmedlaren kan tillgodogöra sig ränta på betalningsmedlen under viss tid.

Direkt float förekommer i flertalet betalningstransaktioner. I Sverige är floattiden normalt en dag, både i postgirot och i bankerna/bankgirot. För inbetalningar till staten via postgirot är dock floattiden genomsnittligt ca två dagar. Utbetalningar från staten via postgirot sker helt utan direkt float. Detta regleras genom ett avtal mellan postgirot och RRV från år 1988.

Den förlängda floattiden för inbetalningar till staten via postgirot har alltmer kommit att ses som en ersättning till postverket för att postverket upprätthåller en daglig och rikstäckande kassaservice.

Indirekt float uppkommer i en betalningstransaktion som är en följd av en tidigare genomförd betalning. Statliga utbetalningar via postgirot medför en indirekt float genom att mottagaren inte kan disponera medlen för betalning till en tredje part, åtminstone inte en tredje part utanför postgirosystemet, utan att direkt float uppkommer i denna senare transaktion. Värdet av den indirekta floaten är svårt att uppskatta.

Staten ersätter postverket även genom utgiftsanslag på statsbudgeten för

förmedling av vissa statliga betalningar. Dessa är hanteringen av återbetalningskort för överskjutande skatt, riksförsäkringsverkets utbetalningar och vissa särskilda kostnader i samband med skatteuppbörd. För år 1990 uppgick anslagen till ca 182 milj. kr.

Inom regeringskansliet pågår en översyn av förutsättningarna och formerna för postverkets verksamhet. Häri ingår bl.a. att se över ersättningen till postgirot för förmedlingen av statliga betalningar. Avsikten är att utreda och analysera effekterna på postverkets och postgirots ekonomi av alternativa ersättningsformer för upprätthållandet av en rikstäckande och daglig kassaservice. I detta arbete ingår att överväga hur förmedlingen av statliga betalningar fortsättningsvis skall hanteras på ett effektivt sätt från statens och det allmännas utgångspunkter. Därvid kommer effekterna av en eventuell mer omfattande medverkan av bankerna i den statliga betalningsförmedlingen och de därav följande kraven på förändrade verksamhetsförutsättningar för postgirot att behandlas.

Det är från flera utgångspunkter mindre lämpligt att i nuvarande omfattning ersätta postgirot för dess arbete med de statliga betalningarna genom de ränteintäkter som uppkommer ur floaten i betalningsförmedlingen. Särskilt fördröjningen av inbetalningarna, som innebär att medel som betalas in till staten disponeras av postgirot i genomsnitt två arbetsdagar i stället för en arbetsdag (vilket annars är brukligt i betalningsförmedling), synes medföra att postgirots och postverkets arbete ersätts på ett mindre ändamålsenligt sätt. Det är otillfredsställande att postgirots intäkter i så stor utsträckning är direkt beroende av det allmänna ränteläget. Postgirots ersättning för förmedlingen av statliga betalningar varierar kraftigt med räntenivån. Vid en lägre räntenivå än den nu rådande försvåras postgirots möjligheter att bidra till postverkets kostnader för den rikstäckande och dagliga kassaservicen. Genom Cassa Nova-systemet är det sedan några år tekniskt möjligt att minska floattiden till en dag.

Jag har därför för avsikt att inom kort föreslå regeringen att uppdra åt RRV att belysa frågan om alternativa ersättningsformer för postgirots arbete med de statliga betalningarna. Min avsikt är att uppdraget skall begränsas till frågor om ersättning för betalningsförmedlingen och inte inkludera den mer vidsträckta frågan om ersättning till postverket för att upprätthålla ett rikstäckande kontorsnät. Den senare frågan bereds inom regeringskansliet i den tidigare nämnda översynen av formerna och förutsättningarna för postverkets verksamhet.

Resultatet av RRVs arbete avses utgöra ett underlag för regeringens kommande överväganden och förslag inom ramen för översynen av förutsättningarna och formerna för postverkets verksamhet.

10 Statlig lokalförsörjning

Inledning

I 1991 års budgetproposition (bil. 1) under avsnittet särskilda frågor redovisades att en ny form av styrning är under införande i statsförvaltningen. En detaljerad budgetstyrning ersätts av mål- och resultatstyrning. Ansvar och befogenheter delegeras till myndigheterna.

Den resultatorienterade styrningen förutsätter att myndigheterna får ett ökat utrymme att välja den effektivaste vägen att verkställa sina uppgifter. Därför minskas successivt regeringens detaljstyrning och myndigheterna ges istället ett ökat finansiellt ansvar för sin verksamhet. Regeringen har dock ett övergripande ansvar som innebär att de regelverk, system m.m. inom vilka myndigheterna tillåts agera skall ges en för statsverket som helhet effektiv lösning. Avsikten är att regeringen senare under våren 1991 skall besluta om ett nytt regelverk för lokalförsörjningen inom statsförvaltningen. Jag kommer nu att redovisa huvuddragen i detta.

Riktlinjerna för den statliga lokalförsörjningen har lagts fast av riksdagen i anslutning till 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 9, s. 36-40, FiU26, rskr. 338). Innebörden är följande:

- statsmakterna och myndigheterna bör lägga ökad vikt vid lokalkostnaderna och deras förändringar,
- verksamhet och lokalförsörjning bör prövas samlat,
- lokalförsörjning bör prövas långsiktigt,
- myndigheter bör ges ökade möjligheter att under kostnadsansvar disponera resurser för lokaler,
- handläggningen av lokalförsörjningen bör i ökad utsträckning kunna delegeras till myndigheterna.

För att fullfölja dessa riktlinjer föreslår jag att de lokalbrukande myndigheternas ansvar och befogenheter vidgas och att de ges möjligheter att besluta om sin egen lokalförsörjning fullt ut. Myndigheterna blir alltså lokalhållare för sin egen verksamhet och övertar således byggnadsstyrelsens uppgift att svara för den civila statsförvaltningens lokalförsörjning. Det nya regelverket för lokalförsörjning får således ett väsentligt vidgat tillämpningsområde jämfört med dagens. Denna förändring bör därför underställas riksdagen för godkännande.

Det föreslagna regelverket för lokalförsörjning kommer även att innebära organisatoriska förändringar som måste underställas riksdagen för godkännande. Eftersom myndigheterna övertar ansvaret för lokalförsörjningsuppgiften måste byggnadsstyrelsens verksamhet ombildas. Det kommer även framgent att finnas behov av en servicemyndighet för lokalförsörjningstjänster som kan agera konkurrensneutralt på uppdrag av de myndigheter som efterfrågar tjänster av denna typ. Kravet på konkurrensneutralitet kommer i sin tur kräva att byggnadsstyrelsens nuvarande ägarfunktion, dvs. förvaltningen av de statsägda fastigheterna

avskiljs från serviceuppgiften. Detta ger i sin tur möjligheter att samla och samordna den statliga ägarfunktionen och ge förvaltningsuppgiften en enhetligare behandling för både den civila statsförvaltningen och försvarsmakten.

Jag har slutligen för avsikt att belysa hur en mer samlad och effektiv förmögenhetsförvaltning kan uppnås genom att öppna möjligheter att driva förvaltningen av statens fastighetsbestånd i bolagsform.

10.1 Ett nytt regelverk för lokalförsörjning

Den 22 oktober 1987 beslutade regeringen att tillsätta en arbetsgrupp inom regeringskansliet med uppgift att se över bestämmelserna för handläggning av statliga lokalförsörjningsärenden.

Regeringen har därefter i 1988 och 1989 års budgetpropositioner samt i 1988 års kompletteringsproposition givit ytterligare preciseringar av betydelse för uppdraget. Dessa riktlinjer har godkänts av riksdagen.

Arbetsgruppen redovisade i april 1990 resultatet av sitt arbete i en rapport "Översyn av bestämmelserna för handläggning av statliga lokalförsörjningsärenden" (Ds 1990:50).

Arbetsgruppens rapport

I arbetsgruppens rapport lämnas en redovisning för de regler som för närvarande styr den statliga lokalförsörjningen för försvaret, civila myndigheter och affärsverken. Vidare redovisas genomförda och beslutade förändringar av statsmakternas styrning av verksamheten inom de tre områdena samt på vilket sätt det påverkat nuvarande regelsystem för lokalförsörjning.

Arbetsgruppens förslag berör såväl förhållandet mellan lokalbrukande och lokalhållande myndighet som regler och bemyndiganden för fastighetsförvaltande myndigheter. Förslagen innebär, för den civila statsförvaltningens del, en anpassning av styrningen av den statliga lokalförsörjningen till den resultatorienterade budgetprocessen och ramanslag. Detta är i enlighet med de av riksdagen beslutade riktlinjerna för den statliga lokalförsörjningen. Utgångspunkten är att myndigheterna skall lägga ökad vikt vid lokalkostnaderna och deras förändring. Verksamhet och lokalförsörjning skall prövas i ett sammanhang. Myndigheterna skall få ökad frihet att under kostnadsansvar disponera resurser även beträffande lokaler. Detta förutsätter att statsmakterna kan delegera delar av ansvaret för handläggningen av lokalförsörjningsärendena.

För affärsverken och försvaret har det skett en successiv anpassning till de ändrade styrsystemen i fråga om lokalförsörjningen. Arbetsgruppen föreslår vissa justeringar av beloppsgränser när det gäller de fastighetsförvaltande myndigheternas bemyndiganden att försälja statlig egendom. För affärsverken finns inget gemensamt regelverk. Arbetsgruppen föreslår att ett sådant arbetas fram. Inom försvaret föreslås att en ny handläggningsordning tas fram av fortifikationsförvaltningen (FortF), parallellt med det pågående utvecklingsarbetet inom försvaret rörande mark-, anläggnings- och lokalförsörjning (MAL).

Inom den civila sektorn är reglerna för byggnadsstyrelsen, dvs. bemyndiganden, beloppsgränser för investeringar, handläggningsordning m.m., fortfarande anpassade till det gamla styrsystemet med bl.a. lokalkostnaderna på förslagsanslag. Arbetsgruppen föreslår att en ny handläggningsordning träder i kraft senast i samband med att ramanslag införs för förvaltningskostnaderna för den civila statsförvaltningen fr.o.m. budgetåret 1991/92, i enlighet med den av statsmakterna beslutade ändrade styrningen av myndigheternas lokalförsörjning. Den ändrade styrningen innebär bl.a. att lokalförändringar skall prövas i årskostnadstermer, och att det är myndigheterna som skall redovisa kostnadskonsekvenser inkl. årskostnader för verksamhetsförändringar. Detta innebär att statsmakternas prövning av enskilda lokalförsörjningsärenden kan förenklas.

Arbetsgruppen lämnar inga förslag som går utöver regeringens nuvarande befogenheter. Alltså innebär förslaget att regeringen skall utfärda nya riktlinjer för lokalförsörjningen inom den civila statsförvaltningen, försvaret och affärsverken. Därefter kan den nya handläggningsordningen utarbetas för försvaret av FortF, för den civila statsförvaltningen av byggnadsstyrelsen inkl. de generella regler som bör gälla den statliga lokalförsörjningen samt för affärsverken.

Arbetsgruppens förslag har remissbehandlats. Genomgången av de olika remissinstansernas synpunkter visar att det finns ett allmänt önskemål bland myndigheterna att få ett ökat eget besluts- och kostnadsansvar för den egna lokalförsörjningen. Flertalet av remissinstanserna föreslår att lokalförsörjningsansvaret delegeras till myndigheterna i större utsträckning än vad som föreslås i arbetsgruppens rapport. Dessutom har den förvaltningsrevision om myndigheters lokalförsörjning som riksrevisionsverket (RRV) utfört påvisat samma förhållanden. RRV föreslår att myndigheterna inom ramen för det finansiella ansvar som tilldelas dem vid övergången till den resultatorienterade budgetprocessen och ramanslag själva får besluta om hur deras lokalförsörjning skall skötas.

Riksrevisionsverkets revisionsrapport om myndigheters lokalförsörjning

RRV har under år 1990 i en förvaltningsrevision granskat effektiviteten i lokalförsörjningen inom byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde. Syftet med granskningen var att pröva under vilka förutsättningar myndigheterna själva kunde ta ansvar för sin lokalförsörjning.

RRV har valt ut myndigheter som har ombetts att redovisa hur de önskar att lokalförsörjningen skall utformas. RRV har efterfrågat en jämförelse av deras förslag med den ansvarsfördelning som kommer att gälla sedan ramanslag införts vid myndigheterna. Vidare har representanter för byggnadsstyrelsen redovisat synpunkter på hur de uppfattar att myndigheterna skulle klara av ett ökat ansvar för lokalförsörjningen och vilka effekter ett ökat myndighetsansvar skulle få för byggnadsstyrelsens nuvarande organisation.

Samtliga myndigheter i RRVs undersökning uppger att de själva skulle vilja ta det fulla ansvaret för sin lokalförsörjning, dvs. själva besluta om

vilka lokaler som skall hyras för den egna verksamheten. RRV har värderat förslagen mot olika villkor. RRV har inte kunnat göra någon utvärdering av förslagens ekonomiska konsekvenser. RRV bedömer dock, på basis av det underlag som kommit fram under undersökningen, att den form för statlig lokalförsörjning som bygger på att myndigheterna själva beslutar om vilka lokaler som ska hyras för att genomföra den av statsmakterna beslutade verksamheten, är att föredra. Enligt RRVs förslag skulle byggnadsstyrelsens lokalförsörjningsmonopol upphöra i och med att de enskilda myndigheterna får ta ansvar för sin egen lokalförsörjning.

RRVs modell för myndigheternas lokalförsörjning innebär bl.a. följande:

- att statsmakterna skall ta ställning till myndigheternas lokalkostnader när den föreslagna lokalförsörjningsmodellen skall införas och vid verksamhetsförändringar. Lokaldelen i ramanslaget bör bl.a. bestämmas av myndighetens lokalisering. Under mellanliggande period bör förändringar i ramanslagets lokalandel som övriga poster knytas till vissa index.
- att myndigheterna bör få behålla rationaliseringsvinster som uppkommer genom "effektivare lokalanvändning". Vad myndigheterna skall få tillgodogöra sig av rationaliseringsvinster skall tydligt framgå av de "spelregler" som bör styra förhållandet mellan statsmakterna och myndigheterna.
- att myndigheterna alltid skall inkludera byggnadsstyrelsen bland de aktörer på marknaden som man vänder sig till för att lösa sitt lokalförsörjningsbehov. Vidare anser RRV att upphandlingsförordningen ska komma att gälla för myndigheterna när de själva får hyra lokaler.
- att myndigheterna bör få ingå långsiktiga avtal. Avtalen måste dock tecknas med förbehållet om statlig finansiering av verksamheten.
- att myndigheterna bör kunna välja att bekosta verksamhetsknutna åtgärder genom påslag på hyran eller genom egen finansiering. Finansieringsbehovet bör kunna tillgodoses antingen genom anslagskrediten som är kopplad till ramanslaget eller genom lån i riksgäldskontoret.
- att om myndigheterna tar över ansvaret för val av lokaler, så måste de också ansvara för de ekonomiska konsekvenserna av sitt handlande.

Höjda lokalkostnader genom t.ex. oförmånliga hyreskontrakt kan leda till budgetbalansproblem, men dessa får lösas på samma sätt som annars när anslagsutrymmet är begränsat. I den mån myndigheten saknar kompetens för lokalförsörjningsfrågor får sådan upphandlas från byggnadsstyrelsen eller från andra konsulter på marknaden. För många myndigheter kan förekomsten av ett statligt expertstöd utgöra en garanti för att det finns kompetens att tillgå.

Enligt RRV innebär förslaget till ny lokalförsörjningsmodell organisatoriska förändringar av byggnadsstyrelsen. RRV anser att konkurrensneutralitet bör råda mellan den statlige fastighetsförvaltaren och övriga

aktörer på fastighetsmarknaden för att myndigheternas lokalval ska leda till en för staten ekonomisk resursanvändning. Genom att vidmakthålla konkurrensneutralitet får statsmakterna även besked om hur pass effektiv den statlige lokalförsörjaren är i jämförelse med de privata aktörerna på fastighetsmarknaden.

RRV anser, mot bakgrund av erfarenheterna av nuvarande verksamhetsformer, att kravet på konkurrensneutralitet bäst uppfylls genom att förvaltningen av det statliga fastighetsbeståndet överförs till ett statligt aktiebolag. Detta skall kunna erbjuda lokaler och tjänster samt förvalta lokalerna på marknadsmässiga villkor. RRV utesluter därmed inte möjligheten att kravet på kostnadsneutralitet kan tillgodoses inom andra verksamhetsformer. Bolaget bör i första hand inriktas på att marknadsföra sina tjänster och lokaler till statliga myndigheter.

RRV anser att bolaget av kostnadsneutralitetsskäl bör få möjligheter att låna till investeringar på samma villkor som övriga aktörer på marknaden. Av konkurrensneutralitetsskäl bör fastigheter överföras till bolaget värderade efter marknadsvärdet.

RRV anser att problemet med fastigheter som inte kan marknadsprissättas kan lösas på två olika sätt. Antingen bör bolaget kompenseras t.ex. genom en reduktion av avkastningskravet eller så bör de aktuella fastigheterna avskiljas och förvaltas i annan form. Associationsformen för denna förvaltning bör övervägas.

RRV anser att det finns uppgifter som bör utföras i en "stabs- och expertfunktion" utanför bolaget. Till dessa uppgifter hör att ta fram beslutsunderlag för de tillfällen då statsmakterna skall ta ställning till ramanslaget.

Riksdagens revisorers promemoria om byggnadsstyrelsens hyressättning

Riksdagens revisorer har granskat byggnadsstyrelsens hyressättning i de lokaler som verket förvaltar. Anledningen till granskningen har bl.a. varit de synpunkter på hyressättningen och myndigheternas lokalförsörjning som framkommit vid revisorernas informationsresor i olika län. Avsikten med granskningen har varit att skapa en total bild av hyressättningen inom statsförvaltningen och de olika myndigheternas lokalkostnader. Generellt sett verkar, enligt revisorernas promemoria (Dnr 1989:21), den hyresnivå som byggnadsstyrelsen håller ligga på en i förhållande till den övriga hyresmarknaden väl anpassad nivå. När det gäller kontorslokaler kan dock - allmänt sett - vissa skillnader i hyreskostnader för landet totalt noteras till de statsägda fastigheternas nackdel.

Revisorerna noterar med tillfredsställelse det fastare grepp som regeringen tagit i fråga om kostnaderna för myndigheternas lokaler och överföring av beslutanderätt till lokalbrukande myndigheter. I och med att myndigheterna får ett större kostnadsansvar ökas förutsättningarna - enligt promemorian - för att mer marknadsanpassade hyreskostnader uppnås.

Byggnadsstyrelsen har i sin anslagsframställning för budgetåret 1991/92 och i andra skrivelser till regeringen redovisat förslag om ombildning av egen regiverksamheten med byggproduktion till aktiebolag, övergång till kalenderårsredovisning, utveckling av finansieringen av verksamheten m.m. Byggnadsstyrelsen redovisar att avsikten med förslagen bl.a. är att utveckla styrningen och uppföljningen av verksamheten samt öka självfinansieringen.

Ny handläggningsordning

Den statliga förvaltningens lokalförsörjning har hittills byggt på ett samlat agerande från statsmakterna med en samordnad kompetens för lokalförsörjning och fastighetsförvaltning. Byggnadsstyrelsen har lokalhållningsansvaret för huvuddelen av den statliga förvaltningen och förvaltar stora delar av det statliga fastighetsbeståndet. Jag har tidigare redovisat regeringens samlade inriktning av den finansiella styrningen av myndigheterna. I detta sammanhang vill jag peka på regeringens strävan att överföra gällande restriktioner i fråga om dispositionen av statliga medel till myndigheterna i form av operativt handlingsutrymme. Detta bör nu tillämpas även i fråga om myndigheternas rådighet över sina lokalresurser. Övergången till en resultatorienterad budgetprocess innebär att det skapas en betydande handlingsfrihet för de lokalbrukande myndigheterna i och med att de erhåller ramanslag för sina förvaltningskostnader. På detta sätt skapas förutsättningar för en mer effektiv resursanvändning för myndigheterna.

Det regelverk som håller på att utformas, avser förändringar både i fråga om förhållandet mellan lokalbrukare och lokalhållare och i fråga om fastighetsförvaltande myndigheters befogenheter. Inriktningen är att varje myndighet fortsättningsvis skall vara lokalhållare för sin egen verksamhet. Lokalhållares ansvar och befogenheter bör läggas fast i en förordning. Av denna bör framgå, förutom vissa allmänna anvisningar, en precisering av ansvaret för lokalförsörjning, dvs. ytterst resursanvändningen vid myndigheten. I princip bör det vara möjligt för alla myndigheter att inom givna resursramar träffa hyresavtal om lokaler. Statsmakterna har även fortsättningsvis ett behov av att tillse att lokalförsörjningen bedrivs på ett för statsmakterna som helhet effektivt sätt.

Jag har därför för avsikt att under arbetet med att ta fram ett generellt regelverk överväga vilka åtaganden eller bindningar i tid och resurser som respektive lokalhållare skall kunna göra inom ramen för den resultatorienterade budgetprocessen. Därav följer även att krav bör ställas på utformningen av det planeringsunderlag som måste finnas vid myndigheten, både för den egna planeringen och för regeringens behov. Enligt min mening bör vissa riktlinjer ges för tillämpning av en, så långt möjlig, generell lokalstandard inom statsförvaltningen. Slutligen krävs en viss samordning av myndigheternas agerande på lokala marknader för att främja effektiviteten för staten som helhet.

Regelverket skall i princip kunna tillämpas för samtliga förvaltningsmyndigheter. Jag förutser dock praktiska problem med att göra denna övergång för samtliga myndigheter i ett sammanhang, eftersom det rör sig om överföring av ett stort antal upplåtelseavtal och hyreskontrakt som förutsätter omförhandlingar, preciseringar av kontraktstider etc. Det kan därför vara lämpligt att för den civila statsförvaltningen göra omläggningen successivt i samband med att myndigheterna tilldelas ramanslag för sina förvaltningskostnader.

Det bör ankomma på regeringen att på förslag av myndigheterna besluta i dessa frågor. Myndigheter som regelverket tillämpas på bör därefter själva besluta om huruvida stöd skall begäras från en statlig servicemyndighet för lokalförsörjning.

För fastighetsförvaltande myndigheter bör vissa riktlinjer ges i fråga om handläggning av investeringar, beloppsgränser m.m. En viss anpassning måste göras till de olika sektorernas förutsättningar och planeringssystem. Särskilt gäller detta affärsverken samt myndigheterna inom försvarsdepartementets område.

10.2 Organisatoriska konsekvenser

Byggnadsstyrelsens nuvarande monopol på statlig lokalförsörjning upphör i och med genomförandet av den föreslagna ordningen för de statliga myndigheternas lokalförsörjning. Därmed ändras förutsättningarna för den verksamhet som byggnadsstyrelsen idag svarar för. Enligt min mening är förändringarna så vittgående att byggnadsstyrelsen måste ombildas när myndigheterna övertar ansvaret för lokalförsörjningsuppgiften.

Utgångspunkt för den organisatoriska förändringen är att renodla de uppgifter som byggnadsstyrelsen har. Det handlar om att separera servicefunktionen från ägar- och förvaltaruppgiften vilket innebär att byggnadsstyrelsens nuvarande instruktionsbundna uppgifter delas upp. De är för närvarande uppdelade på de tre huvudområdena lokalförsörjning, fastighetsförvaltning och byggproduktion. Huvudområdena är redan idag organiserade så att de utan alltför stora övergångsproblem kan delas upp på olika organisationer.

I och med att de lokalbrukande myndigheternas ansvar och befogenheter vidgas och att de ges möjligheter att besluta om sin egen lokalförsörjning fullt ut, kommer det att finnas ett behov att säkerställa ett kompetent agerande hos myndigheterna. Många myndigheter kommer inte att skaffa sig egen kompetens utan kommer huvudsakligen att köpa kompetens. Det kommer därmed alltjämt att finnas behov av en servicemyndighet som i marknadsmässig konkurrens, kan utföra uppdrag åt de myndigheter som efterfrågar denna typ av tjänster.

För att regering och riksdag ska kunna ta ställning till myndigheternas lokalkostnader i den årliga budgetprocessen, är det också nödvändigt att det finns en stabsfunktion som kan tillhandahålla regeringskansliet underlag för dessa bedömningar.

Jag förordar således att byggnadsstyrelsen ombildas till en efterfråge-

styrd servicemyndighet för lokalförsörjningsfrågor den 1 juli 1992. Denna myndighet skall även kunna fungera som ett stabsorgan för att tillhandahålla lokalkostnadsunderlag till regeringen.

Det krav på konkurrensneutralitet som mitt förslag innebär förutsätter att byggnadsstyrelsens nuvarande ägarfunktion, dvs. förvaltningen av de statsägda fastigheterna, avskiljs från serviceuppgiften. I detta sammanhang bör prövas om en bättre organisationsform kan uppnås för samordning mellan olika fastighetsförvaltande myndigheter, utan att lokalbrukande myndigheters ansvar och befogenheter för verksamheten inskränks.

En ny organisation och associationsform för förvaltningsuppgiften bör vara genomförd vid samma tidpunkt som den nya servicemyndigheten bildas, dvs. den 1 juli 1992.

Vidare bör även ägandefunktionen för det statliga mark- och fastighetsbeståndet inom försvarsdepartementets verksamhetsområde överföras till denna för staten stärkta ägar- och förvaltarfunktion.

Ansvars- och kompetensfördelningen inom lokalförsörjningen för det militära försvaret skiljer sig i flera avseenden från vad som tillämpas inom den övriga statsförvaltningen. De lokalbrukande myndigheterna har således redan idag ansvaret för och befogenheterna att besluta om sin lokalförsörjning och fastighetsförvaltning. Fastighetsförvaltningen inom det militära försvaret är idag en integrerad del av freds- och krigsorganisationen. Eventuella konsekvenser för denna del bör klarläggas under det fortsatta arbetet. FortF är främst en servicefunktion för byggproduktion och byggadministration samt en stabsfunktion åt regering och riksdag. Vidare har FortF en unik och sammanhållen kompetens inom befästningsområdet och inom fortifikatorisk forskning. En viktig fråga i det fortsatta arbetet bör därför vara att överväga vilken kompetens som erfordras inom försvarsdepartementets verksamhetsområde och hur den bör organiseras. Inom försvarsdepartementet bereds för närvarande direktiv till en översyn av myndighetsstrukturen m.m. Inom ramen för denna översyn bör dessa frågor beredas. Jag har i denna fråga samrått med chefen för försvarsdepartementet.

10.3 Effektivare statlig fastighetsförvaltning

I 1991 års budgetproposition (bil. 1) under avsnittet särskilda frågor har jag vidare redovisat mina överväganden om en aktivare förmögenhetsförvaltning i staten. Regeringen disponerar betydande tillgångar. Förvaltningen av den statliga förmögenheten är av stor betydelse för statsbudgeten. Genom att öka avkastningen på existerande tillgångar och genom omdisponering av tillgångar kan resurser frigöras för andra statsningar, t.ex. investeringar i infrastruktur. Under de närmaste åren bör statens balansräkning konsolideras dels med avseende på vad staten bör äga, dels med avseende på de bibehållna tillgångarnas värdering och avkastningsnivå. Konkurrensutsatta verksamheter bör åsättas avkastningskrav motsvarande kraven på marknaden. Staten bör även se över de organisatoriska formerna i syfte att åstadkomma en effektivare förvaltning och en högre avkastning.

Regeringen har i sin skrivelse till riksdagen (1990/91:50) om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna bl.a. tagit upp nödvändigheten att effektivisera den statliga förmögenhetsförvaltningen för att öka avkastningen. Regeringen konstaterar också i skrivelsen att åtgärder som att göra om statens vattensfallsverk till aktiebolag, uppvärdera domänverkets tillgångar och att ålägga byggnadsstyrelsen ett högre avkastningskrav, innebär att statens tillgångar förvaltas effektivare.

En väsentlig del av de samlade statliga förmögenhetstillgångarna utgörs av fastigheter som förvaltas av byggnadsstyrelsen och försvarsmakten. En effektivisering av statens samlade fastighetsförvaltning är därför en viktig åtgärd i syfte att förbättra förvaltningen av statens samlade tillgångar.

Enligt min mening underlättas en effektivisering, om verksamheten bedrivs i mer marknadsmässiga former, bl.a. genom att staten som ägare av tillgångarna ställer marknadsmässiga avkastningskrav. Vidare bör en översyn av det samlade fastighetsbeståndet genomföras och organisatoriska förutsättningar skapas för en mer enhetlig ekonomisk statlig fastighetsförvaltning. I detta sammanhang bör även den statliga byggproduktionen och egenregiverksamheten behandlas.

Det föreslagna regelverket för lokalförsörjning som jag tidigare redogjort för, medför att förvaltningsmyndigheterna blir lokalhållare för sin egen verksamhet. Myndigheterna kan efter det att den nya ordningen är genomförd fritt vända sig till privata fastighetsägare. Förändringen ställer nya krav på den statliga fastighetsförvaltningen och dess konkurrenskraft.

Vidare kommer kravet på konkurrensneutralitet innebära att byggnadsstyrelsens nuvarande ägarfunktion, dvs. förvaltningen av de statsägda fastigheterna, bör avskiljas från serviceuppgiften. Detta ger sammantaget möjligheter till att samordna och stärka den statliga ägarfunktionen och ge förvaltningsuppgiften en enhetligare behandling mellan den civila statsförvaltningen och försvarsmakten.

Mot denna bakgrund anser jag att förutsättningarna för att driva hela eller delar av den statliga fastighetsförvaltningen i aktiebolagsform snarast bör prövas. Arbetsinriktningen bör vara att en bolagsbildning sker per den 1 juli 1992.

En sådan ombildning omfattar emellertid många detaljfrågor och är i många avseenden komplex till sin natur. Bl.a. finns fastigheter som har varit i statens ägo under lång tid och där ett flertal restriktioner finns vad avser fastigheternas utnyttjande. Vid ett överförande av fastigheterna till ett eller flera statliga bolag är det enligt min mening nödvändigt att tillse att berörda samhällsintressen tillgodoses.

En särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet bör utses för att lägga fram förslag till lösningar i dessa frågor. Jag avser att senare återkomma med förslag till regeringen om inriktning och organisation för den statliga fastighetsförvaltningen. Frågan bör därefter slutgiltigt underställas riksdagens prövning. I samband därmed avser jag att återkomma till regeringen med förslag om att tillsätta en organisationskommitté med uppgift att förbereda genomförandet av de organisatoriska förändringarna.

10.4 Genomförandet av ett nytt regelverk

Det nya regelverket för myndigheternas lokalförsörjning skall i princip kunna tillämpas på samtliga förvaltningsmyndigheter. Övergången till den resultatorienterade budgetprocessen är förutsättning för en mer effektiv resursanvändning för förvaltningsmyndigheterna. Då omläggningen även innebär en del praktiska problem är det lämpligt att den inom den civila statsförvaltningen kopplas till att förvaltningsmyndigheterna erhåller ramanslag. Detta innebär således att övergången bör ske successivt. Regelverket skall börja tillämpas fr.o.m. den 1 juli 1991. Myndigheter som regelverket tillämpas på, skall själva besluta om huruvida stöd skall begäras från den statliga servicemyndigheten för lokalförsörjning. I avvaktan på att servicemyndigheten inrättas den 1 juli 1992 bör regeringen uppdra åt byggnadsstyrelsen att redan fr.o.m. den 1 juli 1991 interimistiskt upprätthålla en servicefunktion som vid behov kan ta uppdrag från myndigheterna på lokalförsörjningsområdet. Byggnadsstyrelsen bör vidare redan under budgetåret 1991/92 genomföra de åtgärder som behövs för att så långt som möjligt separera ägar- och förvaltarfunktionen från servicefunktionen.

10.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis föreslår jag följande:

1. Myndigheternas ansvar och befogenheter i lokalförsörjningsfrågor vidgas och myndigheterna ges möjligheter att besluta om sin egen lokalförsörjning fullt ut. Myndigheterna bör genomgående vara lokalhållare för den egna verksamheten. Byggnadsstyrelsens nuvarande monopol som lokalhållare för statsförvaltningen upphör.
2. Byggnadsstyrelsen ombildas till en servicemyndighet den 1 juli 1992 för att säkerställa att myndigheterna och regeringen har tillgång till kompetens i lokalförsörjningfrågor. Servicemyndigheten bör vara efterfrågestyrd och ges förutsättningar att agera konkurrensneutralt.
3. Förutsättningarna för att driva hela eller delar av fastighetsförvaltningen i aktiebolagsform bör snarast prövas. Arbetsinriktningen är att en bolagsbildning skall kunna ske per den 1 juli 1992.

Jag har för avsikt att återkomma till regeringen i fråga om organisatoriska konsekvenser och en lämplig associationsform för den statliga fastighetsförvaltningen.

11 Konsekvenser för de statliga myndigheterna av införandet av särskild löneskatt

Som ett led i skattereformen föreslogs en särskild löneskatt på förvärvsinkomster som inte till någon del grundar rätt till socialförsäkringsförmåner (prop. 1989/90:110, SkU30, rskr. 356). Förslaget innebar ett principiellt ställningstagande till att en sådan skatt även skall tas ut på arbetsgivares kostnader för arbetstagares tjänstepensionsförmåner.

Regeringen har i prop 1990/91:166 föreslagit en särskild löneskatt på pensionskostnader om 22,2% Förslaget avses träda i kraft den 1 juli 1991 men tillämpas fr.o.m. den 16 mars 1991. Riksdagen kommer under våren 1991 att behandla propositionen.

Propositionen omfattar även statliga arbetsgivare vilket innebär att särskild löneskatt skall tas ut på utbetalda otryggade pensioner.

Effekterna av införandet av denna skatt har inte varit möjliga att beakta i samband med budgetering av myndigheternas förvaltningsanslag för budgetåren 1990/91 och 1991/92. Jag föreslår därför att betalning av löneskatt som skall tas ut på utbetalda otryggade pensioner, avseende budgetåren 1990/91 och 1991/92, i stället görs samlat från tillgängliga medel på inkomsttitel 5211 Statliga pensionsavgifter, netto.

Denna lösning bör ses som tillfällig då principen är att den arbetsgivare hos vilken pension under viss tid tjänats in svarar för den skatt som avser utbetalda pensioner dvs. arbetsgivare på myndighetsnivå. Jag avser därmed att återkomma i samband med budgetpropositionen 1992 med förslag i denna fråga.

12 Bemyndigande att uppta lån i riksgäldskontoret för vissa ADB-investeringar

I prop. 1989/90:100, bil. 1, föreslogs att den typ av investeringar som enligt nuvarande ordning finansieras över myndigheternas förvaltningskostnadsanslag eller genom särskilda investeringslån, på sikt finansieras vid sidan om statsbudgeten genom att myndigheten får ta upp lån direkt i riksgäldskontoret. Lånen skall ges till myndigheterna på marknadsmässiga villkor. För budgetåret 1990/91 utsågs fem försöksmyndigheter, flygtekniska försöksanstalten, byggnadsstyrelsen, riksgäldskontoret, statens lantmäteriverk och statistiska centralbyrån, som skulle tillämpa en ny beslutsordning och en förändrad finansieringsmodell för investeringar i ADB- och viss kommunikationsutrustning. Det samlade investeringsbehovet beräknades uppgå till 90 milj. kr. under budgetåret 1990/91. Hur behovet fördelade sig mellan de olika myndigheterna framgick av respektive myndighetsanslag. Regeringen fick riksdagens bemyndigande att uppdra åt riksgäldskontoret att ta upp lån för dessa investeringar, (FiU25, rskr. 187).

I prop 1990/91:100, bil. 1, föreslogs en utvidgning av försöksverksamheten med ytterligare två myndigheter budgetåret 1991/92, konjunkturinstitutet och arbetsmarknadsstyrelsen. För försöksmyndigheterna, utom flygtekniska försöksanstalten, fick regeringen ett nytt bemyndigande att ta upp nya lån för nya ändamål under budgetåret 1991/92, (FiU25, rskr. 132). Vidare presenterade regeringen sin syn på den framtida tillämpningen av lånemodellen. Nyuppkomna behov av ADB-investeringar, som bl.a. anmäldes i prop. 1990/91:102 verksamhet och anslag inom totalförsvaret, medför att flygtekniska försöksanstalten behöver ett ytterligare låneutrymme i riksgäldskontoret om 16 milj. kr. budgetåret 1991/92. Jag förordar därför att regeringens bemyndigande att ta upp lån i riksgäldskontoret för investeringar i ADB-utrustning m.m. för budgetåret 1991/92 utökas med ytterligare 16 milj. kr. till 168 milj.kr.

Av olika skäl har de myndigheter som för budgetåret 1990/91 erhållit bemyndigande från regeringen att ta upp lån i riksgäldskontoret inte fullt utnyttjat dessa. Då behoven att investera kvarstår förordar jag att regeringen utverkar ett förlängt bemyndigande till och med budgetåret 1991/92 att ta upp lån i riksgäldskontoret för dessa investeringar.

Jag hemställer, mot bakgrund av vad som anförts, 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 1991/92,
4. godkänna beräkningen av förändringar i anslagsbehållningarna för budgetåret 1991/92,
5. godkänna beräkningen av *Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto* för budgetåret 1991/92,
6. anta förslaget till inkomst- och utgiftsstat rörande *Räntor på statsskulden*, m.m. för budgetåret 1991/92,
7. till *Räntor på statsskulden, m.m.* för budgetåret 1991/92 anvisa ett förslagsanslag på 61 000 000 000 kr.,
8. bemyndiga regeringen att för budgetåret 1991/92, om arbetsmarknadsläget kräver det, besluta om utgifter i enlighet med vad som förordats intill ett sammanlagt belopp på 2 500 000 000 kr.,
9. bemyndiga regerigen att ta upp lån enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning,
10. medge att fortifikationsförvaltningen får disponera en rörlig kredit i riksgäldskontoret på 200 milj.kr.,
11. medge att försvarets materielverk får disponera en rörlig kredit i riksgäldskontoret på 150 milj.kr.,
12. bemyndiga regeringen att för myndigheter med uppdragsverkamhet disponera en rörlig kredit i riksgäldskontoret på 400 milj.kr.,
13. att godkänna de riktlinjer för statliga garantier vid ombildning av affärsverk till aktiebolag som jag förordat i det föregående,
14. bemyndiga regeringen att inom ramen för de av riksdagen fastlagda villkoren för lån till affärsverk under en övergångsperiod medge lån i riksgäldskontoret för de aktiebolag som bildas med utgångspunkt i tidigare affärsverk,
15. bemyndiga regeringen att besluta om inbetalning av särskild löneskatt i enlighet med vad jag förordat (avsnitt 11),
16. förlänga regeringens bemyndigande från budgetåret 1990/91 att ta upp lån i riksgäldskontoret för investeringar i ADB-utrustning m.m. till att gälla även budgetåret 1991/92 samt utöka regeringens bemyndigande att under budgetåret 1991/92 ta upp lån riksgäldskontoret till ett belopp om 168 000 000 kr.,
17. godkänna att regeringen i den omfattning som förordats (avsnitt 9) beslutar dels om ökade möjligheter för bankerna/bankgirot att förmedla statliga betalningar, dels om rätt för postgirot att bestämma räntan på juridiska personers postgirokonton samt bevilja krediter till juridiska personer i samband med betalningsförmedling,

18. godkänna riktlinjer för myndigheternas ansvar och befogenheter i lokalförsörjningsfrågor i enlighet med vad jag har förordat,

19. godkänna att byggnadsstyrelsen ombildas till en servicemyndighet den från 1 juli 1992,

20. godkänna de allmänna riktlinjerna för en effektivare statlig fastighetsförvaltning i enlighet med vad jag har förordat,

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad föredraganden har anfört om

21. statliga garantier (avsnitt 5),

22. affärsverkskoncernernas placerings-verksamhet (avsnitt 5),

23. årsbokslut för staten (avsnitt 6),

24. utnyttjandet av finansfullmakten (avsnitt 7),

25. riktlinjer för kompensation till myndigheter och mottagare av statsbidrag till följd av förändringar inom mervärdeskatteområdet (avsnitt 8).

Innehåll

Reviderad finansplan

1 En politik för bättre tider 1
1.1 På rätt väg 1
1.2 Internationaliseringen 3
1.3 Inflationsbekämpningen 3
1.4 Tillväxtpolitiken 5
1.5 Arbetslinjen i välfärdspolitiken 6
1.6 Åtgärder för en uthållig tillväxt 7
2 Det ekonomiska läget 8
2.1 Den internationella ekonomin 8
2.2 Utvecklingen i Sverige under det senaste året 9
2.3 Utsikterna för 1991 och 1992 10
2.4 Utvecklingen på längre sikt 14
2.5 Fördelningsfrågorna under 1980-talet 16
3 Sverige och den internationella integrationen 17
3.1 Inför ett nytt skede i integrationen 17
3.2 Sverige och den europeiska integrationen 18
3.3 Den nordiska dimensionen 19
3.4 Öst- och Centraleuropa 20
3.5 Konsekvenser för den ekonomiska politiken 21
4 Stabiliseringspolitiken 22
4.1 Lönebildningen 22
4.2 Pris- och konkurrenspolitiken 23
4.3 Finanspolitiken 25
4.4 Penning- och valutapolitiken 29
4.5 Arbetsmarknadspolitiken 30
5 Tillväxtpolitiken 31
5.1 Skattepolitiken 33
5.2 Infrastrukturpolitiken 34
5.3 Forsknings- och utbildningspolitiken 35
5.4 Investeringspolitiken 36
5.5 Sparandet 38
5.6 Omställning och minskning av den statliga administrationen 38
6 Välfärdspolitiken 40
6.1 Inflationen 40
6.2 Arbetsmarknadspolitik och utbildning 41
6.3 Arbetsmiljö och rehabilitering 42
6.4 Socialförsäkringssystemet 43
6.5 Den offentliga verksamheten 44
7 Politik för uthållig tillväxt 45

Statsbudgeten och särskilda frågor

1 Statsbudgeten budgetåret 1990/91 och 1991/92 48
1.1 Beräkningsförutsättningar 48
1.2 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1990/91 48
1.3 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1991/92 51
1.4 Statsbudgetens saldo för budgetåret 1990/91 och 1991/92 54
2 Underliggande budgetutveckling 55
3 Statens lånebehov och statsskuldens förändring 56
4 Rörliga krediter 59
5 Statliga garantier 60
5.1 Redovisning av statens garantiåtaganden 60
5.2 Statliga garantier och lån i riksgäldskontoret till affärsverk och statliga bolag 60
6 Årsbokslut för staten 65
6.1 Balansräkning med noter 65
7 Finansfullmakten 68
8 Budgetering exklusive mervärdeskatt 69
9 Statliga betalningar och postgirot 74
10 Statlig lokalförsörjning 82
10.1 Ett nytt regelverk för lokalförsörjning 83
10.2 Organisatoriska konsekvenser 88
10.3 Effektivare statlig fastighetsförvaltning 89
10.4 Genomförandet av ett nytt regelverk 91
10.5 Sammanfattning 91
11 Konsekvenser för de statliga myndigheterna av införandet av särskild löneskatt 92
12 Bemyndigande att uppta lån i riksgäldskontoret för vissa ADB-investeringar 93
Hemställan 94

Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1991

Reviderad nationalbudget 1991

Reviderad nationalbudget

Prop. 1990/91:150
Bilaga I:1.1

Förord

Den reviderade nationalbudget som här läggs fram består av två delar. I den första delen görs en traditionell prognos över den internationella och den svenska ekonomins utveckling t.o.m. 1992.

Framställningen bygger på material från fackdepartement, olika verk och institutioner. Bedömningen av den internationella utvecklingen bygger på material från bl.a. OECD och IMF. Beskrivningen av den svenska ekonomin baseras främst på underlag från statistiska centralbyrån och den prognos för 1991 och 1992 som konjunkturinstitutet publicerade den 27 mars 1991. Vidare har bransch- och konjunkturexperter hörts. Ansvaret för de redovisade bedömningarna åvilar dock helt finansdepartementet.

Därutöver innehåller nationalbudgeten analyser av den ekonomiska utvecklingen i ett medelfristigt perspektiv. De traditionella prognoserna för 1991 och 1992 kompletteras med beräkningar för åren 1993-1995 gjorda med hjälp av konjunkturinstitutets modeller KOSMOS och FIMO. Med utgångspunkt från de scenarier som redovisas, diskuteras olika ekonomisk-politiska problem: tillväxtbetingelserna i ekonomin, industrins konkurrenskraft, bytesbalansen och sparandet, arbetsmarknaden samt den offentliga sektorns utveckling. Analysen har gjorts i samarbete med konjunkturinstitutet. Ansvaret för bedömningarna åvilar dock helt finansdepartementet.

Ansvarig för den reviderade nationalbudgeten är statssekreteraren Gunnar Lund. Arbetet har letts av finansrådet Lars Heikensten och departementsrådet Anders Palmér. Kalkylerna avslutades den 18 april 1991.

1 *Riksdagen 1990/91. 1 saml. Nr 150. Bilaga I: 1.1*

1 Sammanfattning

1.1 Utvecklingen under 1991 och 1992

Den svenska ekonomin befinner sig i en lågkonjunktur, där produktionen minskar och sysselsättningen viker. Arbetslösheten stiger och de omfattande varslen tyder på att uppgången kommer att fortsätta. Företagens vinster faller och antalet konkurser i näringslivet växer kraftigt.

Den internationella konjunkturen väntas dock förbättras under senare delen av 1991. Stabiliseringsavtalet och utvecklingen i övrigt på den svenska arbetsmarknaden innebär samtidigt en stark nedväxling av löne- och prisstegringarna. Därmed finns förutsättningar för en vändning i industrikonjunkturen och en förstärkning av den ekonomiska aktiviteten senare i år och en tydlig återhämtning nästa år.

Orsakerna till den starka avmattning som just nu präglar svensk ekonomi är flera. Den internationella konjunkturen har försvagats påtagligt, vilket gör att marknadstillväxten för svensk export hämmas. Denna effekt förstärks av att flera för Sverige viktiga länder har haft en speciellt oförmånlig utveckling, främst Förenta staterna, Storbritannien och Finland. Dessutom påverkas svensk industri negativt av att viktiga branscher såsom transportmedel, massa- och papper samt järn- och stål globalt är inne i en särskilt besvärlig svacka.

Till dessa externa faktorer skall läggas effekterna av den snabba inhemska kostnadsutvecklingen, som har sin grund i den överhettning i ekonomin som började märkas 1987 och som kulminerade under första halvåret 1990. Svenska företag fick allt svårare att hävda sig både på exportmarknaden och på den inhemska marknaden, vilket ytterligare bidrog till att förstärka konjunkturnedgången. Sysselsättningen drabbades.

Sannolikt kommer den totala produktionen att minska i Sverige mellan årsgenomsnitten för 1990 och 1991. Näringslivets investeringar - och främst då inom industrin - faller och exporten utvecklas svagt. Lagren av färdigvaror inom industrin liksom de stora lagren av bilar kommer att avvecklas, vilket hämmar produktionen. Den offentliga konsumtionen hålls tillbaka, särskilt inom staten. Fallet i bruttonationalprodukten motverkas dock av att den privata konsumtionen åter väntas stiga, eftersom hushållen p.g.a. skattereformen och vissa tillfälliga effekter får en relativt god utveckling av köpkraften. Importen väntas ändå bli svag, främst beroende på nedgången i investeringarna och den dämpade exporten.

Betraktar man utvecklingen under loppet av 1991 och 1992 ter sig perspektiven ljusare. En vändpunkt för industriproduktionen kan nås under andra halvåret i år. Den internationella konjunkturen väntas förbättras relativt snart genom en ökad aktivitet i USA och Storbritannien. Dessutom finns förutsättningar för att kostnaderna framöver kan stiga långsammare i Sverige än i omvärlden och att konkurrenskraften därmed börjar förstärkas. Därigenom kan marknadsandelsförlusterna reduceras. Gradvis bör också näringslivets investeringar gå upp. För bostadsbyggandet ter sig däremot ett betydande fall sannolikt.

Även tjänsteproduktionen berörs av konjunkturomslaget, främst de branscher som producerar s.k. företagstjänster. Under prognosperioden förväntas produktionen inom sektorn totalt öka med knappt 1/2% 1991 och med knappt 1 1/2% 1992.

Utvecklingen under 1991 och 1992 präglas starkt av att den inhemska efterfrågan hålls tillbaka. Tillväxten blir låg i den skyddade delen av ekonomin, även om en viss återhämtning förutses för den privata konsumtionen. Därmed skapas förutsättningar för en dämpad inflation och utrymme för expansion i den utlandskonkurrerande delen av ekonomin. Där sker också en kraftig uppgång 1992. Denna utveckling kan sedan väntas fortsätta under de följande åren, under förutsättning att löner och priser stiger långsammare än i omvärlden och att återhållsamhet iakttas gentemot den skyddade sektorn. Därigenom kan en balanserad tillväxt uppnås. Under perioden 1993-1995 kan BNP väntas stiga med nästan 2 1/2% per år i genomsnitt.

Tabell 1:1 Produktionen inom industrin och övriga sektorer 1990-1992
Årlig procentuell förändring

	1989	1990	1991	1992
Industri	1,2	-2,8	-2,8	2,5
Övrig produktion[1]	2,6	1,6	0,4	0,6
BNP marknadspris	2,1	0,3	-0,2	1,0

[1] Privata och offentliga tjänster, byggsektorn m.m.
Källa: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet samt finansdepartementet.

1992 förutses bli ett återhämtningens år med en tillväxt i BNP på ca 1%. Uppgången till trots kommer arbetslösheten inte detta år att sjunka, eftersom arbetsmarknaden normalt brukar släpa efter i konjunkturförloppet. Den högre tillväxt som förutses för de kommande åren och som drivs fram av den konkurrensutsatta sektorn bör dock leda till en nedgång av arbetslösheten fram till 1995.

En viktig förutsättning för att konjunkturen skall kunna vända är den nedväxling av priser och löner som nu sker, vilket hänger samman med att efterfrågan i ekonomin viker snabbt. Genom att stabiliseringsavtalets principer accepterats på större delen av den svenska arbetsmarknaden, motverkas kostnadsökningar och inflationsförväntningarna dämpas. Till detta kommer att finansieringen av skattereformen inte längre drar upp konsumentpriserna och att oljepriserna ligger betydligt lägre än i höstas. Därigenom bör det vara möjligt att reducera inflationstakten till en årstakt av ca 3% inom ett år.

Även i ett längre perspektiv finns goda möjligheter att hålla nere pris- och lönestegringstakten. Om den skyddade sektorns expansion hålls tillbaka, undviks en överhettning av ekonomin. Kostnadstrycket begränsas av en förväntad snabbare produktivitetstillväxt. Skattereformen bör dämpa de nominella lönekraven. Stabiliseringsavtalet bör också ge långsiktigt positiva effekter på den svenska lönebildningsprocessen.

Oljeprisfallet och den svaga importen har medfört att handelsbalansen

utvecklats bättre än väntat. Sannolikt kommer överskottet att växa något både 1991 och 1992. Därigenom motverkas försämringen av bytesbalansen, som också påverkas gynnsamt av att fastighetsköpen utomlands minskar. Räntebördan på dessa köp blir då inte lika betungande som annars skulle varit fallet. En viss ökning av underskottet i bytesbalansen verkar dock ofrånkomlig, eftersom det ackumulerade bytesbalansunderskottet fortfarande genererar ökade räntebetalningar. Denna växande räntebörda kommer också att inverka negativt på bytesbalansen under de därpå följande åren. Eftersom handelsbalansen fortsätter att förbättras, kan ändå underskottet i bytesbalansen krympa.

Internationella förutsättningar

Den internationella konjunkturen försämrades under 1990 och särskilt det sista kvartalet blev mycket svagt. Nedgången hängde delvis samman med de höga oljepriserna och den oro som följde av krisen vid Persiska viken. Avmattningen var speciellt markerad i Förenta staterna, Kanada och Storbritannien, men även ett flertal kontinentaleuropeiska länder som Frankrike och Italien fick känna av nedgången. Aktiviteten i Japan och Tyskland hölls däremot väl uppe. Inflationen i OECD-området steg under senare delen av 1990 när det höjda oljepriset började slå igenom i konsumentledet.

Utsikterna för 1991 och 1992 har ljusnat, efter att kriget vid Persiska viken tagit slut och oljepriserna etablerats på en lägre nivå än i höstas. Realinkomsterna i OECD-området stärks samtidigt som investeringsvilja och konsumtionsbenägenhet stimuleras. Dessutom underlättas en konjunkturuppgång av att företagen inte byggt upp stora lager. Därigenom kommer produktionen snabbt igång när efterfrågan börjar stiga.

Tabell 1:2 Internationella förutsättningar

	1989	1990	1991	1992
BNP i OECD, %	**3,3**	**2,4**	**1**	**2 3/4**
Konsumentpriser i OECD (KPI årsgenomsnitt), %	4,4	4,9	4 1/2	4
Råoljepris, dollar per fat	18,2	23,6	18	20
Dollarkurs i kr.	6,45	5,91	6,07	6,19

Källor: OECD och finansdepartementet.

I de anglosaxiska länderna kan en vändpunkt komma relativt snart. Uppgången sker dock från en mycket låg nivå. I både Förenta staterna och Storbritannien stimuleras ekonomierna av en penningpolitik som getts en mindre restriktiv inriktning. Amerikansk industri gynnas också av en mycket konkurrenskraftig valutakurs, som möjliggör för företagen att öka sina andelar, både på export- och hemmamarkanden.

Den japanska ekonomin väntas fortsätta att expandera under både 1991 och 1992, om än i något lugnare takt än tidigare. Även för den överhettade tyska ekonomin förutses en dämpning. Penningpolitiken är där stram

och inflationsbekämpningen prioriteras. Finanspolitiken har skärpts genom att de oväntat höga kostnaderna för återföreningen drivit fram skattehöjningar. För Kontinentaleuropa i övrigt förutses en måttlig förstärkning av tillväxten nästa år jämfört med i år. Detsamma gäller Norden, där lågkonjunkturen i Finland når sitt bottenläge i år.

Hoten mot en internationell uppgång är flera. Ett sådant utgörs av den tyska återföreningen, som kan komma att visa sig dyrare och mer mödosam än beräknat. Risken finns att penningpolitiken stramas åt ytterligare i Tyskland, vilket skulle tvinga övriga EMS-länder att följa med i ränteuppgången. Avmattningen i Kontinentaleuropa skulle då fördjupas och förlängas. Ett annat osäkerhetsmoment gäller situationen och utvecklingen i Sovjetunionen.

Det kan emellertid inte uteslutas att den internationella ekonomiska aktiviteten blir högre framöver än vad som här angivits. Framför allt kan de positiva effekterna av de lägre oljepriserna och av att Gulf-kriget är över ha underskattas. Detsamma gäller effekterna av den pågående integrationsprocessen inom EG.

Löner och konsumentpriser

Efter de mycket snabba löneökningarna förra året på nästan 10 1/2% för ekonomin i genomsnitt, håller nu bilden på att ändras radikalt. Rehnbergkommissionens förslag till stabiliseringsavtal har accepeterats på större delen av arbetsmarknaden. Därigenom kan den svenska lönestegringstakten under 1991 och 1992 bli lägre än i omvärlden.

En strikt tillämpning av stabiliseringsavtalet innebär att timförtjänsten ökar med ca 5% mellan årsgenomsnitten för 1990 och 1991 och med ca 3 1/2% mellan 1991 och 1992. Under loppet av 1991 stiger timlönerna med endast ca 2 1/2%, även när man tagit hänsyn till effekten av de två extra semesterdagarna för vissa grupper. Det starkt försämrade arbetsmarknadsläget, de fallande vinsterna i näringslivet och åtstramningar inom den offentliga sektorn verkar återhållande på de nominella löneökningarna.

Tabell 1:3 Löner och priser
Årlig procentuell förändring

	1989	1990	1991	1992
Timlön, kostnad	9,1	10,3	5,0	3,5
KPI				
dec.-dec., exkl. skatteref.	-	7,8	5,2	-
dec.-dec., inkl. skatteref.	6,7	10,7	8,4	3,0
årsgenomsnitt, exkl. skatteref.	-	7,8	6,1	-
årsgenomsnitt, inkl. skatteref.	6,5	10,4	9,6	3,2

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

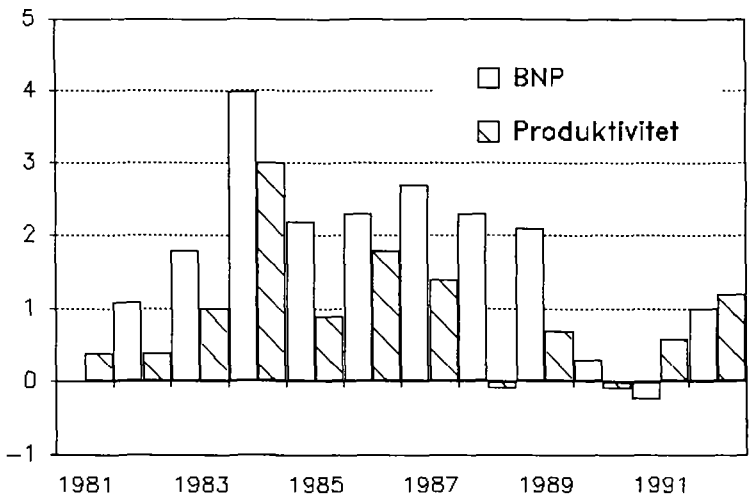
Även för konsumentpriserna har ett omslag skett. De ökade under loppet av 1990 med 10,7%. Skattereformen och andra indirekta skattehöjningar bidrog med ca 4 procentenheter och de höjda oljepriserna med drygt 1/2 procentenhet. Den underliggande inflationstakten kan således uppskattas till drygt 6%.

Under loppet av 1991 beräknas konsumentpriserna stiga med knappt 8 1/2%, där skattereformen svarar för ca 3 1/2 procentenheter. Denna effekt har redan slagit igenom i mätningarna. Under resten av året (april-december) väntas priserna endast öka med ca 2 1/2%. De lägre löneökningarna och oljepriserna får en återhållande inverkan. Dessutom medför det svaga efterfrågeläget i ekonomin att företagen blir extra försiktiga i sin prissättning. Under loppet av 1992 beräknas inflationstakten till endast ca 3%, trots att företagen väntas förstärka sina vinstmarginaler något. En bidragande orsak är att effekten på ca 1 procentenhet av den tillfälliga höjningen av mervärdeskatten faller bort i början av året.

Försörjningsbalans

Under förra året steg *BNP* med endast 0,3% enligt nationalräkenskaperna. Det fjärde kvartalet blev betydligt sämre än väntat med bl.a. kraftiga fall för näringslivets investeringar och för den privata konsumtionen. Aktivitetsnivån i slutet av 1990 var mycket låg, vilket påverkar beräkningarna över BNP:s utveckling mellan årsgenomsnitten för 1990 och 1991. Den totala produktionen kan därför komma att falla något, trots att utvecklingen under loppet av 1991 snarast ser något bättre ut än tidigare i och med att Gulf-kriget nu är över och att antagandet över oljepriserna justerats ned betydligt.

Diagram 1:1 BNP och produktivitetsutveckling
Procentuell förändring från föregående år



Källa: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och finansdepartementet

Under 1992 väntas BNP åter öka, till följd av att industrin går bättre och att den privata konsumtionen fortsätter att stiga. Däremot väntas bostadsinvesteringarna falla och den offentliga konsumtionen växa mycket långsamt.

Hushållens realinkomster ökade 1990 med över 4%. Bakom uppgången låg de kraftiga nominella lönestegringarna, sysselsättningsexpansionen och en del tillfälliga faktorer. Eftersom den privata konsumtionen föll med 0,3%, förbättrades sparkvoten - enligt nationalräkenskaperna - med hela 4,6 procentenheter.

Långsammare löneökningar och en vikande sysselsättning begränsar disponibelinkomsterna under 1991. Skattereformen får dock en motsatt inverkan. Att det tillfälliga sparandet upphört och återbetalningarna tidigarelagts ger dessutom ett extra tillskott till hushållens köpkraft. Sannolikt kommer den privata konsumtionen att stiga med åtminstone 1%.

De disponibla inkomsterna väntas stiga med 2% 1992. Därutöver ger återbetalning av det tillfälliga sparandet ett tillskott till köpkraften på ca 1/2%. Konsumtionen kan då komma att öka i ungefär samma takt som i år. Sparandet är emellertid mycket svårbedömt, både för 1991 och 1992, beroende på det nya skattesystemet och tillfälliga effekter som påverkar hushållens ekonomi. Den underliggande sparkvoten beräknas förbättras med 2 1/2 procentenheter sammanlagt under prognosperioden.

Tabell 1:4 Försörjningsbalans

	Miljarder kr 1990	Procentuell volymförändring			
		1989	1990	1991	1992
BNP	1 340,2	2,1	0,3	-0,2	1,0
Import	402,2	7,1	0,5	0,2	2,3
Tillgång	**1 742,3**	**3,5**	**0,3**	**0,0**	**1,4**
Privat konsumtion	695,6	1,1	-0,3	1,2	1,2
Offentlig konsumtion	366,0	2,2	1,9	0,5	0,3
Stat	104,9	3,7	3,0	-0,5	-0,3
Kommuner	261,1	1,6	1,4	0,8	0,5
Bruttoinvesteringar	273,1	10,9	-1,8	-1,9	-1,4
Lagerinvesteringar[1]	0,6	0,5	0,1	-0,6	0,4
Export	407,0	2,4	1,2	0,5	3,0
Användning	**1 742,3**	**3,5**	**0,3**	**0,0**	**1,4**

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

Den offentliga konsumtionen steg med nästan 2% 1990. Bakom den relativt kraftiga uppgången låg bl.a. omfattande statliga inköp. Den statliga expansionen är dock av tillfällig karaktär och redan i år förväntas en nedgång, också beroende på de besparingar som successivt genomförs. Även nästa år faller sannolikt volymen. För kommunernas del bromsas gradvis expansionstakten. I det ekonomiska klimat som råder är utrymmet för nya satsningar ytterst begränsat och omprövningar sker av befintlig verksamhet.

Efter de senaste årens expansion föll *bruttoinvesteringarna* under 1990 med nästan 2%. Näringslivets tillbakagång berodde till stor del på ett omslag för industrinvesteringarna, medan bostadsbyggandet expanderade. En kraftig neddragning skedde av de kommunala investeringarna.

För både 1991 och 1992 förutses en fortsatt minskning av de totala bruttoinvesteringarna med ca 2% respektive ca 1 1/2% per år. Ett relativt kraftigt fall för industriinvesteringarna förstärker nedgången i år, medan bostadsbyggandet hålls uppe till följd av den höga igångsättningen av nya bostäder i slutet av förra året. Under 1992 bedöms däremot bostadsbyggandet falla kraftigt, medan nedgången i industriinvesteringarna gradvis bromsas upp.

En uppbyggnad av *lagren* inom industrin och detaljhandeln ägde rum i slutet av förra året. Till stor del skedde detta ofrivilligt och en avveckling av de alltför stora lagren kan väntas under främst 1991, men i någon mån också under 1992. Lageromslaget ger ett kraftigt negativt bidrag till BNP i år och ett positivt bidrag nästa år.

Trots en väsentlig avmattning mot slutet av året växte världsmarknaden för bearbetade varor med ca 5% 1990. Svensk *export* av dessa varor steg endast med knappt 1%. De stora marknadsandelsförlusterna berodde bl.a. på effekter av tidigare relativprishöjningar och en oförmånlig varusammansättning. Andelsförlusterna begränsades dock av att företagen under året inte lät kostnadshöjningarna slå igenom fullt ut på priserna, utan i stället lät vinstmarginalerna krympa. Därutöver försämrades råvaruexporten, inte minst för den viktiga pappersmassan.

Den internationella avmattningen gör att marknadstillväxten för svenska varor dämpas betydligt i år. Eftersom relativpriserna väntas fortsätta att sjunka bör dock andelsförlusterna kunna begränsas. Trots detta blir exporten så gott som oförändrad eftersom varu- och ländersammansättningen också i år är oförmånlig. När dessutom hemmamarknaden är svag blir det svårt att förhindra ett fortsatt fall i industriproduktionen, mätt som förändring mellan årsgenomsnitten för 1990 och 1991. En vändpunkt i industrikonjunkturen kan dock förutses under andra halvåret. Under 1992 ger den starkare internationella konjunkturen draghjälp åt svensk export. Tillsammans med förbättrade relativpriser väntas detta leda till en ökning av varuexporten på ca 3%.

Tabell 1:5 Bidrag till BNP-tillväxten
Procent av föregående års BNP

	1989	1990	1991	1992
Privat konsumtion	0,6	-0,2	0,6	0,6
Offentlig konsumtion	0,6	0,5	0,1	0,1
Bruttoinvesteringar	2,2	-0,4	-0,4	-0,3
Lagerinvesteringar	0,5	0,1	-0,6	0,4
Nettoexport	-1,7	0,2	0,1	0,2
BNP	**2,1**	**0,3**	**-0,2**	**1,0**

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

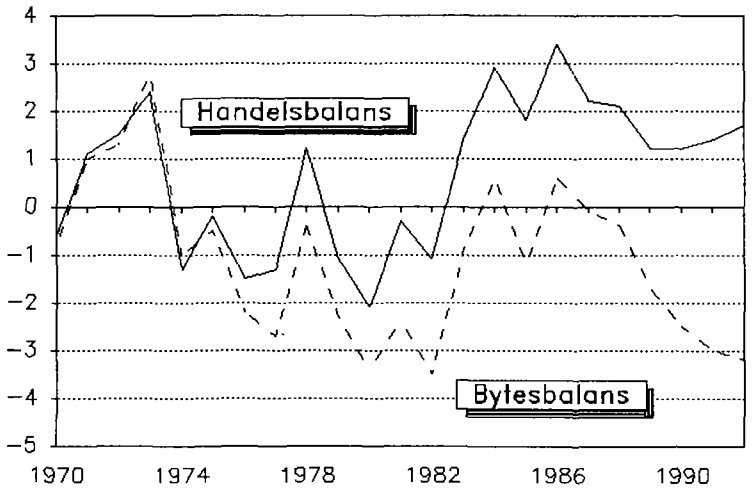
Importtillväxten avtog markant under 1990, beroende på avmattningen i importtunga delar i ekonomin som näringslivets investeringar och privat konsumtion. Speciellt under fjärde kvartalet skedde en markant försvagning då importvolymen föll kraftigt. Under 1991 väntas efterfrågan på importvaror vara fortsatt dämpad eftersom den ekonomiska aktiviteten är låg. Inte förrän 1992 sker en återhämtning i importefterfrågan, främst p.g.a. stigande export och maskininvesteringar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en nedgång i fasta investeringar och lager gör att BNP troligen minskar något i år. Konsumtionen stiger inte tillräckligt mycket för att kompensera för investeringsnedgången. Nästa års tillväxt bärs upp av bidragen från privat konsumtion, lager och nettoexport.

Bytesbalans

Handelsbalansen gav ett överskott förra året på nästan 16 miljarder kr., vilket var ca 1 miljard kr. bättre än 1989. Den överraskande positiva utvecklingen berodde främst på den svaga importen. I år och nästa år bidrar den lägre oljenotan till att ytterligare förbättra saldot.

Diagram 1:2 Handels- och bytesbalans
Procentandel av BNP



Källor: Riksbanken och finansdepartementet

Bytesbalansen har kraftigt försvagats under senare år genom att underskotten för resevaluta och räntenetto vuxit. Takten i försämringen för dessa poster väntas bromsas upp framöver. Fastighetsinvesteringarna utomlands kan antas dämpas markant framöver. Konjunkturen har försämrats och fastighetspriserna utvecklats ogynnsamt. Därigenom begränsas utlandsupplåningen och den därav genererade räntebelastningen. Dessutom ökar de återinvesterade vinstmedlen, som numera inkluderas i bytesbalansen. Dessa positiva faktorer kan dock inte

förhindra att underskottet i bytesbalansen fortsätter att växa, till drygt 3% av BNP 1992, främst p.g.a. att det ackumulerade bytesbalansunderskottet fortfarande leder till stora räntebetalningar.

Tabell 1:6 Nyckeltal

	1989	1990	1991	1992
Disponibel inkomst (%)	1,6	4,2	0,9	2,0
Sparkvot (nivå, %)	-4,6	0	-0,3	0,5
Industriproduktion (%)	1,2	-2,8	-2,8	2,5
Relativ enhetsarbetskostnad (%)	6,3	5,2	1,2	-2,3
Arbetslöshet (nivå, %)	1,4	1,5	2,6	2,8
Handelsbalans (mdr. kr.)	14,6	15,7	20,5	25,5
Bytesbalans (mdr. kr.)	-20,6	-33,3	-43,4	-47,4
(% av BNP)	-1,7	-2,5	-3,0	-3,2

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet samt finansdepartementet

Arbetsmarknad

Överhettningen på arbetsmarknaden avtog gradvis under 1990. Antalet lediga platser hos arbetsförmedlingarna minskade i allt snabbare takt och varslen ökade kraftigt mot slutet av året. Den vikande efterfrågan resulterade under vintern i en successivt växande arbetslöshet samtidigt som sysselsättningen stagnerade. För 1990 i genomsnitt blev dock arbetslösheten så låg som 1,5%.

Konjunkturavmattningen och det växande antalet varsel tyder på att arbetslösheten kommer att fortsätta att stiga. Samtidigt finns tecken på att utbudet av arbetskraft håller på att dämpas. Dessutom begränsas medelarbetstiden av de två extra semesterdagarna för vissa grupper och av minskad skiftgång, högre andel deltider m.m. En viktig fråga för bedömningen är vad som händer med produktiviteten, som påverkas av den takt i vilken arbetsgivarna gör sig av med arbetskraft. Sannolikt kommer produktiviteten gradvis att stiga framöver, från den nedgång på 0,1% som uppmättes för 1990. Lågkonjunkturen skapar incitament hos företag och organisationer att rationalisera och trimma verksamheten. Prognosen bygger på att produktiviteten totalt i ekonomin ökar med 0,6% 1991 och 1,2% 1992.

Till dessa underliggande tendenser skall fogas effekterna av de särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder som regeringen aviserat tidigare i år, dels i budgetpropositionen, dels den 10 april. Totalt motsvarar åtgärderna insatser på 1,3% av arbetsstyrkan 1992. Mätt som årsgenomsnitt väntas arbetslösheten med dessa förutsättningar uppgå till 2,6% 1991 och 2,8% 1992.

Finansiellt sparande

Det finansiella sparandet i ekonomin har gradvis försämrats, vilket yttrat sig i ett växande underskott i bytesbalansen. Under 1990 krympte den offentliga sektorns överskott, huvudsakligen till följd av vikande inkomster. I företagssektorn föll vinsterna, vilket medförde att det

finansiella sparandet minskade, trots vikande investeringar. Denna försvagning motverkades dock delvis av den mycket starka uppgången för hushållen.

Under 1991 och 1992 väntas företagens underskott förbli i det närmaste oförändrat. En ytterligare försämring motverkas i år av den låga investeringsaktiviteten och nästa år av något högre vinster.

Hushållens finansiella sparande blir i stort sett oförändrat 1991 för att sedan stiga något nästa år. Däremot väntas den offentliga sektorns finansiella sparande urholkas beroende på automatiken i utgiftsökningarna samtidigt som skattebaserna växer långsamt. Skattekvoten (skatternas andel av BNP) beräknas minska med 3 procenthenheter mellan 1990 och 1992, medan utgiftskvoten sjunker med knappt 1 procentenhet.

Resultatet av utvecklingen i de olika sektorerna blir att underskottet i bytesbalansen fortsätter att växa, om än i långsammare takt än vad som beräknades i den preliminära nationalbudgeten.

Tabell 1:7 Finansiellt sparande
Miljarder kr., löpande priser

	1989	1990	1991	1992
Offentlig sektor	65,7	51,8	42,7	29,2
Hushåll	-31,2	-3,1	-3,0	6,2
Företag	-55,1	-82,9	-83,1	-82,8
Bytesbalans	**-20,6**	**-33,3**	**-43,4**	**-47,4**
Andel av BNP	-1,7	-2,5	-3,0	-3,2

Källor: Konjunkturinstitutet, riksbanken, statistiska centralbyrån och finansdepartementet

Kapitalmarknad

Under 1990 kännetecknades räntemarknaden av oro för den svaga ekonomiska utvecklingen och osäkerhet över valutapolitiken. Det var främst vid två tillfällen, januari-februari och september-oktober, som kraftiga valutautflöden inträffade med åtföljande försvagning av kronan. Vid båda dessa tillfällen stramade riksbanken åt penningpolitiken i syfte att stoppa valutautflödet. Placerarna reagerade positivt på detta och på de åtgärder regeringen vidtog för att stabilisera ekonomin. Valutaströmmen vände och riksbanken kunde successivt sänka räntenivån.

Publiceringen av finansplanen i början av januari gjorde att de svenska marknadsräntorna handlades ned samtidigt som flertalet internationella räntor föll. Valutaflödet var fortsatt positivt och det var möjligt för riksbanken att ytterligare lätta på penningpolitiken. Under mars och början av april har dock räntenedgången upphört. Den nedväxling av löner och priser som stabiliseringsavtalet innebär, skapar dock förutsättningar för en lägre räntedifferens mot utlandet under prognosperioden.

Under de senaste åren har en påtaglig uppbromsning av utlåningen till främst hushållen skett. Försämrade avdragsmöjligheter för skuldräntor innebär att hushållens kostnader för lån ökat väsentligt. Till detta skall

läggas den ökade försiktighet i utlåningen från banker och finansbolag som följt i spåren av de kraftigt växande kreditförlusterna under 1990. Vissa finansbolag fick t.o.m. akuta betalningssvårigheter. Kreditinstitutens restriktivare utlåning torde i första hand påverka småföretagens situation.

1.2 Kalkyler och analyser av den ekonomiska utvecklingen fram till 1995

Utvecklingen fram till 1995

I den reviderade nationalbudgeten redovisas denna gång kalkyler för den ekonomiska utvecklingen i Sverige fram till 1990-talets mitt. Den ekonomiska utvecklingen de närmaste åren beror i hög grad av lönebildningen och produktivitetsutvecklingen. *Huvudkalkylen* utgår från den prognos för svensk ekonomi för åren 1991 och 1992 som presenterats i tidigare avsnitt. Löne- och prisbildningen sker sedan i huvudsak enligt historiska beteendesamband, men inflationsförväntningarna antas gradvis komma att justeras ned. Därigenom sker en nedväxling av löner och priser. Det förtjänar dock att understrykas att anpassningsförloppet kan bli betydligt smärtsammare om inte löne- och prisökningstakten blir så låg som förutsetts.

Produktivitetsutvecklingen har under de senaste åren varit mycket svag i Sverige. I huvudkalkylen ökar produktiviteten i näringslivet under åren 1992-1995 på ett sätt som är representativt för de senaste femton åren. Mycket tyder dock på att det är möjligt att uppnå en bättre produktivitetsutveckling och därmed en ännu snabbare tillväxt framöver. Ett scenario med en *högre produktivitetsökning* redovisas därför också.

Den *internationella tillväxten* kan bli god under första hälften av 1990-talet. Den konkurrensutsatta sektorn bör därför kunna växa genom ökad export, om den inte hindras av en allt för expansiv inhemsk efterfrågan.

Flera faktorer talar för en tillväxt av den *inhemska efterfrågan* som är förenlig med samhällsekonomisk balans. Hushållens nettosparande försämrades från 5,1% av disponibel inkomst 1980 till som lägst -5,3% 1988. Under de två senaste åren har hushållens sparandeunderskott minskat och 1990 beräknas de disponibla inkomsterna ha motsvarat den privata konsumtionen. I de presenterade kalkylerna förutsätts att hushållens sparande förbättras fram till 1995. En beräknad god utveckling av de disponibla inkomsterna medför dock att den privata konsumtionen ändå växer stabilt.

Den *offentliga verksamheten* väntas växa i mycket långsam takt. Kommunalt skattestopp gäller för 1991 och 1992 och åren därefter kommer en svag finansiell ställning att motverka en kommunal expansion. Inom den statliga verksamheten genomförs besparingsprogram. Det råder också en bred politisk enighet om att den offentliga konsumtionens tillväxt måste begränsas. Åren 1990-1995 beräknas därför den offentliga konsumtionen öka med i genomsnitt 0,4% per år.

Eftersom den inhemska efterfrågetillväxten under början av 1990-talet

blir begränsad samtidigt som produktiviteten och arbetskraftsutbudet ökar relativt snabbt är det möjligt att undvika en ny överhettning av ekonomin. Lönerna beräknas liksom i prognosen för 1991 och 1992 att öka med 5% resp. 3,5%. *Löneökningstakten* påverkas starkt av arbetsmarknadsläget. I huvudkalkylen ökar arbetslösheten till som mest 3% år 1993. Därefter minskar den gradvis. Lönerna beräknas mot denna bakgrund öka med 3,5% under 1993, 3,8% år 1994 och 4,0% år 1995.

De i ett historiskt perspektiv låga talen förutsätter att stabiliseringsavtalet får långsiktigt positiva effekter på den svenska lönebildningen i den meningen att de s.k. löne-pris- och löne-lönespiralerna inte driver upp de nominella nivåerna på samma sätt som tidigare. Skattereformen bör också få en dämpande inverkan på lönekraven. Inflationsförväntningarna hålls vidare tillbaka av den ökade trovärdighet som regimen med en fast växelkurs vunnit under det senaste året. De låga löneökningarna medför i sin tur att uppgången i konsumentpriserna efter 1992 inte under något år överstiger 3%.

De återhållna löneökningarna ger tillsammans med en viss förbättring av produktiviteten utrymme för företagen att öka *vinsterna*, men det svenska exportpriset för bearbetade varor beräknas ändå stiga långsammare än världsmarknadspriset under samtliga år i början av 1990-talet. Konjunkturuppgången inleds 1992 med en *exportökning*. De högre vinsterna samt ökat kapacitetsutnyttjande leder sedan till en uppgång i *investeringarna* under 1993. Bland annat till följd av skattereformen beräknas dock bostadsinvesteringarna minska under hela perioden.

Bruttonationalprodukten växer under åren 1990-1995 med i genomsnitt 1,5% per år. Det är dock en stor skillnad mellan åren 1991 och 1992 och åren därefter. När den exportledda konjunkturen väl tar fart beräknas tillväxten uppgå till nästan 2½% per år.

Den starkare tillväxten får först efter några år påtagliga effekter på *arbetsmarknaden*. Mot slutet av perioden växer sysselsättningen markant, men samtidigt ökar arbetskraftsutbudet snabbare än tidigare. Arbetslösheten minskar därför långsamt och motsvarar i slutet av perioden alltjämt omkring 2½% av arbetskraften. Då har emellertid antagits att de särskilda arbetsmarknadspolitiska insatserna, som sammanlagt motsvarar 1,3% av arbetskraften, succesivt har avvecklats under perioden.

Vid en lägre efterfrågan på arbetskraft drabbas normalt i första hand grupper som redan har en svag ställning på arbetsmarknaden, t.ex. arbetshandikappade, äldre och ungdomar med kort utbildning. Antalet ungdomar minskar dock under de närmaste åren, vilket kan minska deras problem på arbetsmarknaden.

Ur välfärdssynpunkt är långtidsarbetslöshet den allvarligaste formen av arbetslöshet. Studier på t.ex. engelska data tyder också på att de som är långtidsarbetslösa har en obetydligt dämpande effekt på lönebildningen. Åtgärder inriktade mot att minska antalet långtidsarbetslösa är därför både socialt och ekonomiskt motiverade.

Enligt huvudkalkylen försämras *bruttosparandet* under de närmaste åren, för att sedan återhämta sig något. År 1995 är dock bruttosparandet fortfarande mindre än bruttoinvesteringarna och bytesbalansen uppvisar därför ett underskott.

Tabell 1.8 Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal 1990-1995. Huvudkalkylen
Årlig procentuell förändring. 1985 års priser

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Försörjningsbalans						
BNP	0,3	-0,2	1,0	2,1	2,7	2,4
Import	0,5	0,2	2,3	4,0	5,6	4,6
Privat konsumtion	-0,3	1,2	1,2	1,4	1,9	1,7
Offentlig konsumtion	1,9	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4
Stat	3,0	-0,5	-0,3	0,0	0,0	0,0
Kommuner	1,4	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Bruttoinvesteringar	-1,8	-1,9	-1,4	2,3	4,6	3,5
Lagerinvesteringar[1]	0,1	-0,6	0,4	0,1	0,0	0,0
Export	1,2	0,5	3,0	5,8	7,3	6,2
Nyckeltal						
Timlön	10,3	5,0	3,5	3,5	3,8	4,0
Produktivitet[2]	0,3	1,0	1,6	1,8	1,9	1,6
KPI (årsgenomsnitt)	10,4	9,6	3,2	2,5	2,3	2,6
Arbetslöshet[3]	1,5	2,6	2,8	3,0	2,8	2,6
Bytesbalans[4]	-33	-43	-47	-46	-43	-38
Bruttosparande[5]	17,9	16,4	15,8	16,2	16,8	17,4

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

Den *offentliga sektorns finansiella sparande* har ökat under hela 1980-talet och kulminerade 1989 när det motsvarade 5,4% av BNP. Sparandet försämras under de närmaste åren, för att sedan åter förbättras mot mitten av 1990-talet och 1995 uppgå till ca 3% av BNP, vilket motsvarar 1991 års nivå. Skattekvoten, dvs. skatter och avgifter som andel av BNP, beräknas minska från 56,4% av BNP 1990 till 53,4% 1995.

Produktiviteten i näringslivet ökar i huvudkalkylen med i genomsnitt ca 1,5% per år mellan 1990 och 1995. Det finns dock möjligheter att uppnå en högre produktivitetstillväxt under 1990-talet. Investeringarna har stigit snabbt under andra hälften av 1980-talet. Samtidigt har ett antal strukturreformer genomförts i den svenska ekonomin och skattesystemet har lagts om i produktivitetsbefrämjande riktning. Till detta kommer den ökade konkurrensen som den närmare integrationen i Europa torde innebära.

Mot denna bakgrund redovisas även ett scenario med en snabbare uppgång i produktiviteten efter 1992. Den genomsnittliga produktivitetsökningen i näringslivet antas här vara 2,2% per år mellan 1990 och 1995. Resultatet är att tillväxten i BNP ökar till i genomsnitt drygt 2% per år. Åren 1994 och 1995 stiger BNP så pass kraftigt som med ca 3,5% per år.

I detta scenario blir industrins tillväxt hög. Industriproduktionen beräknas öka med i genomsnitt 3,6% per år och investeringarna i industrin med 3,5%. Exporten stimuleras, men förbättringen av bytesbalansen motverkas av att tillväxten i hög grad koncentreras till de importtunga delarna av ekonomin.

Tabell 1.9 Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt
Årlig procentuell förändring. 1985 års priser

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Försörjningsbalans						
BNP	0,3	-0,2	1,3	2,7	3,6	3,5
Import	0,5	0,2	2,4	4,1	6,0	4,9
Privat konsumtion	-0,3	1,2	1,3	1,5	2,2	2,2
Offentlig konsumtion	1,9	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4
Stat	3,0	-0,5	0,9	0,0	0,0	0,0
Kommuner	1,4	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Bruttoinvesteringar	-1,8	-1,9	-0,7	3,9	6,2	5,3
Lagerinvesteringar[1]	0,1	-0,6	0,4	0,1	0,0	0,0
Export	1,2	0,5	3,3	6,5	8,5	7,4
Nyckeltal						
Timlön	10,3	5,0	3,6	4,2	4,5	4,9
Produktivitet[2]	0,3	1,0	2,0	2,8	2,9	2,6
KPI (årsgenomsnitt)	10,4	9,6	3,1	2,1	2,1	2,4
Arbetslöshet[3]	1,5	2,6	2,9	3,2	2,9	2,6
Bytesbalans[4]	-33	-43	-47	-45	-39	-30
Bruttosparande[5]	17,9	16,4	15,8	16,4	17,5	18,5

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

Den högre produktiviteten ökar vinsterna i näringslivet. Därmed kan också de nominella lönerna förväntas stiga något mer än i huvudkalkylen. Eftersom kostnadstrycket i ekonomin ändå dämpas blir inflationstakten långsammare. Den privata konsumtionen kan tillåtas växa snabbare, utan att den samhällsekonomiska balansen äventyras.

Sparandet i ekonomin

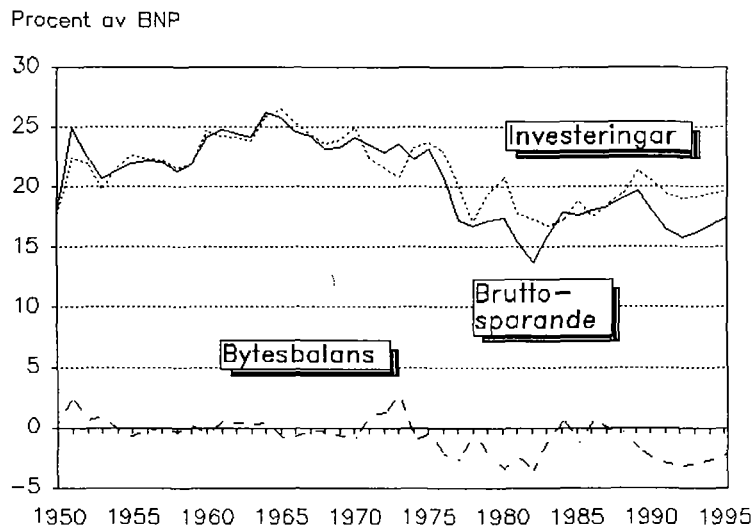
Fram till mitten av 1970-talet utgjorde bruttosparandet i den svenska ekonomin mellan 20 och 25% av BNP. Därefter försämrades sparandet snabbt till följd av utvecklingen i den offentliga sektorn. Under 1980-talet har utvecklingen vänt och den offentliga sektorns sparande har förbättrats kraftigt, men istället har en nedgång skett för hushållen. Det totala sparandet har därför förblivit på en allt för låg nivå.

Bytesbalansen är detsamma som skillnaden mellan bruttosparande och bruttoinvesteringar. Om sparandet är för lågt visar det sig bl.a. i att bytesbalansen uppvisar ett underskott. Ett underskott i bytesbalansen behöver inte vara ett ekonomiskt problem om det är ett tecken på en hög investeringsnivå. Så är dock inte fallet i Sverige för närvarande. Kombinationen av låga investeringar och underskott i bytesbalansen innebär att vi intecknar framtida generationers utrymme för konsumtion.

Enligt huvudkalkylen fortsätter bruttosparandet att försämras under de närmaste åren, för att sedan återhämta sig något. År 1995 utgör sparandet 17,4% av BNP, vilket är lägre än bruttoinvesteringarna.

Bytesbalansen uppvisar därför ett underskott motsvarande 2,2% av BNP 1995. I kalkylen med en högre produktivitetstillväxt förbättras bruttosparandet till 18,5% 1995. Även bruttoinvesteringarna ökar något. Underskottet i bytesbalansen minskar därför till 1,7% av BNP.

Diagram 1:3 Bruttosparande, bruttoinvesteringar och bytesbalansens saldo 1950-1995. Huvudkalkylen



Anm: Bytesbalansen och bruttosparandet inkl. återinvesterade vinstmedel.
Källa: Finansdepartementet

Liberaliseringen av de internationella kapitalmarknaderna har gjort det lättare att finansiera underskott i bytesbalansen genom upplåning i utlandet. Under 1950- och 1960-talen var de internationella kapitalrörelserna hårt reglerade inom bl.a. Bretton Woods-systemets ram. På allt bättre fungerande internationella marknader kan länder med underskott i bytesbalansen numera låna på kommersiella villkor och överskottsländer göra räntebärande placeringar.

Trots de förbättrade möjligheterna att finansiera ett underskott i bytesbalansen spelar det inhemska sparandet fortfarande en viktig roll för den ekonomiska politiken. Det finns ett starkt indirekt samband mellan sparandet och nivån på investeringarna. Ett alltför lågt sparande - och därmed ett stort underskott i bytesbalansen - medför att det skapas förväntningar om framtida växelkursjusteringar. Långivare i utlandet kräver därför en riskpremie om de lånar ut pengar i svensk valuta och låntagarna är medvetna om att de kan förlora pengar vid en eventuell devalvering om de lånar upp pengar i utländsk valuta. Riskpremien medför att den svenska räntenivån blir högre än den internationella. Därmed ökar kostnaderna för investeringar, vilket i sin tur medför att färre investeringar genomförs. Ett lågt inhemskt sparande hämmar därmed tillväxten.

Om investeringarna skall öka och bytesbalansen successivt förbättras krävs en återhållsam konsumtionstillväxt. Produktionen måste i första hand expandera inom den konkurrensutsatta sektorn, som producerar varor och tjänster för export eller för importkonkurrens.

De låga löneökningarna i kombination med en något bättre produktivitetstillväxt medför att industrins vinster stiger. De är vid slutet av femårsperioden i nivå med år 1988. Företagen i den konkurrensutsatta sektorn förutsätts dock höja sina priser något långsammare än konkurrenterna i utlandet. I huvudkalkylen minskar därför det svenska relativpriset med 0,8% per år efter 1992 och i kalkylen med en högre produktivitetstillväxt med 1,2% per år. Sjunkande relativpriser medför att den svenska exporten kan öka något snabbare än världshandeln med bearbetade varor. Därmed stiger de svenska marknadsandelarna. Till skillnad från andra hälften av 1980-talet hindras inte den svenska industrins expansion av en inhemsk överhettning.

Efter devalveringarna i början av 1980-talet har de svenska arbetskraftskostnaderna per producerad enhet ökat snabbare än i utlandet. Ändå finns det tecken som tyder på att industrins internationella konkurrenskraft 1990 inte var sämre än den var 1973, eller före devalveringarna under början av 1980-talet. Det talar för att det finns goda förutsättningar för den konkurrensutsatta sektorn att expandera om löneökningarna nu kan begränsas.

Åren 1975-1990 ökade de nominella timlönerna i industrin med i genomsnitt 9,2% per år. Samtidigt ökade konsumentprisindex med i genomsnitt 8,5% per år. Reallönerna, före skatt, ökade därför med endast 0,7% per år. Efter 1992, när den ekonomiska tillväxten tar ny fart, ökar de nominella timlönerna med i genomsnitt 3,8% per år fram till 1995 samtidigt som konsumentprisindex ökar med 2,5% per år. Det medför att reallönerna, före skatt, ökar med 1,3% per år. Enda möjligheten att på sikt erhålla en snabb ökning av de reala timlönerna är att också produktiviteten ökar snabbt. I alternativet med en högre produktivitetstillväxt ökar de nominella timlönerna efter 1992 med i genomsnitt 4,1% per år. Konsumentprisindex beräknas då öka med 2,2% per år och reallönerna, före skatt, kan därmed öka med 1,9% per år.

Hushållens ekonomi

I huvudkalkylen ökar hushållens faktorinkomster och inkomster från transfereringar i löpande priser med knappt 5% per år fram till 1995. Hushållens utgifter för direkta skatter ökar betydligt långsammare, med drygt 2% per år. Den reala disponibla inkomsten beräknas därmed öka med i genomsnitt 1,7% per år 1990-1995.

År 1990 var den privata konsumtionen lika hög som den disponibla inkomsten. I huvudkalkylen förutsätts att nettosparandet ökar till 1,2% av den disponibla inkomsten 1995. Den privata konsumtionen kan därmed öka med i genomsnitt 1,5% fram till 1995. I kalkylen med en högre produktivitetstillväxt ökar den reala disponibla inkomsten med

2,0% per år mellan 1990 och 1995. Nettosparkvoten, dvs. sparandet i procent av den disponibla inkomsten, antas samtidigt öka något till 1,4%, vilket ger utrymme för den privata konsumtionen att öka med 1,7% per år. Det innebär att hushållssparandet inte ökar så mycket att det räcker för att uppnå den nödvändiga förbättringen av det totala sparandet.

Den offentliga sektorns finanser

Den offentliga sektorns utveckling under de närmaste åren får stor betydelse både för möjligheterna att uppnå samhällsekonomisk balans och för att att upprätthålla sparandet i ekonomin.

Under 1980-talet skedde ett trendbrott i den offentliga sektorns expansion i och med att de offentliga utgifterna ökade långsammare än BNP. Mellan 1982 och 1990 reducerades den offentliga utgiftskvoten från 67% till 62% av BNP. Nedgången förklaras dels av en långsammare konsumtionstillväxt, dels av ett förbättrat räntenetto till följd av ett ökat offentligt sparande. Däremot fortsatte transfereringarna till hushållen att växa snabbare än BNP.

Under de närmaste två åren väntas de offentliga utgifterna öka ungefär i takt med BNP. Men under perioden 1993-1995, då det sker en återhämtning i samhällsekonomin med en snabbare tillväxt, beräknas den offentliga utgiftskvoten reduceras med ytterligare 2 1/2 procentenheter. Till grund för denna beräkning ligger ett antagande om att den statliga konsumtionen minskar något, medan den kommunala konsumtionen växer med 1/2% per år. Det innebär en markant uppbromsning för den kommunala konsumtionen, som under 1980-talet visserligen expanderade i en successivt allt långsammare takt men under de senaste fem åren ändå ökat med i genomsnitt 1 1/2% per år. Denna har sin grund i övervägan-den om vad som krävs dels för att ge utrymme för den konkurrensutsatta sektorn att expandera, dels för att den kommunala sektorns finanser inte skall försämras.

Skattekvoten, dvs skatter och avgifter som andel av BNP, steg under 1980-talet till 56 1/2%. Riksdag och regering har uttalat ambitionen att skattetrycket inte skall att fortsätta stiga och på sikt bör reduceras. Det har gjorts mot bakgrund av de samhällsekonomiska kostnader som följer av höga skatter och den ökade internationaliseringen, som gör det svårare för Sverige att avvika från de skattesatser som gäller i andra länder. Under kalkylperioden beräknas skattekvoten reduceras ytterligare, dels till följd av förändringar i skattereglerna, dels som en effekt av att kapitalbildningen, som beskattas lägre än konsumtionen, ger ett större bidrag till BNP-tillväxten.

Kombinationen av en reducerad utgiftsandel och en ökad skattekvot har lett till ett kraftigt omslag i det offentliga sparandet, från ett underskott 1982 motsvarande 7% av BNP till ett överskott som förra året uppgick till ca 4% av BNP. Den svaga ekonomiska utvecklingen i år och nästa år leder till att den offentliga sektorns inkomster växer långsamt, medan utgifterna, bl.a. till följd av en ökad arbetslöshet och eftersläpningseffek-ter p.g.a. basbeloppets konstruktion, ökar snabbt. Det offentliga

sparandet reduceras därför de närmaste åren. Mot slutet av kalkylperioden beräknas det emellertid ske en markant förbättring av de offentliga finanserna beroende på att skattebaserna ökar snabbare då tillväxten tilltar och att den offentliga konsumtionen antagits stiga långsammare än BNP. År 1995 motsvarar enligt kalkylerna den offentliga sektorns finansiella sparande 3% av BNP.

Hela sparandeförbättringen sker inom staten. För kommunerna beräknas däremot utgifterna, trots den svaga tillväxten i kommunal konsumtion, år 1995 överstiga inkomsterna med nära 8 miljarder kr. Det kommer således att finnas en sparandeobalans inom den offentliga sektorn.

Mot bakgrund av att det totala sparandet i ekonomin är för lågt för att finansiera de investeringar som behövs för att höja tillväxttakten, är det viktigt att den offentliga sektorn bibehåller ett högt sparande. Det överskott som genereras, fr.a. inom ATP-systemet, kan därför inte användas för att finansiera en snabbare expansion i andra delar av den offentliga verksamheten. På sikt måste även det privata sparandet förstärkas. Detta kan bl.a. ske genom att förändra pensionssystemet i en riktning som innebär både ett ökat individuellt sparande och ett reducerat skattetryck.

2 Den internationella utvecklingen

2.1 Allmän översikt

Efter en mycket gynnsam utveckling av den internationella ekonomin under större delen av 1980-talet har produktionstillväxten dämpats sedan andra halvåret 1988. Avmattningen var särskilt markerad under senare delen av 1990. För de större länderna har skillnaden i tillväxt mellan å ena sidan Japan och Tyskland - som fortfarande är i ett expansivt skede - och å andra sidan Förenta staterna, Canada och Storbritannien - som under senare delen av förra året kunde notera minskad produktion - ökat. Även i ett flertal kontinentaleuropeiska länder som Frankrike och Italien mattades aktiviteten av markant i slutet av förra året. Den svaga utvecklingen av den internationella ekonomin har fortsatt under inledningen av 1991. För OECD-länderna sammantagna uppgick tillväxten till 2,6% 1990. Den internationella konjunkturavmattningen väntas emellertid bli relativt måttlig och kortvarig. Tillväxten förväntas dämpas ytterligare till drygt 1% i år för att därefter öka till ca 2 3/4% 1992.

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

	Andel av OECD-områdets totala BNP i %[1]	1989	1990	1991	1992
De sju stora länderna					
Förenta staterna	37,0	2,5	1,0	0	2 3/4
Japan	15,4	4,7	5,6	3 3/4	4 1/4
Tyskland	10,1	3,9	4,6	2 3/4	2 1/2
Frankrike	8,4	3,7	2,8	1 1/2	2 1/4
Storbritannien	7,1	2,1	1,2	- 1 1/2	1 3/4
Italien	5,9	3,2	1,9	1 1/4	2 1/2
Canada	3,6	3,0	0,9	- 1/2	3
Norden					
Danmark	0,9	1,1	1,2	1 1/4	1 3/4
Finland	0,7	5,2	0,3	- 1 1/2	3/4
Norge	0,8	1,2	1,8	2	2 1/2
Sverige	1,6	2,1	0,3	- 1/4	1
Norden[2]	2,4	2,4	1,1	3/4	1 3/4
OECD-Europa	44,0	3,5	2,9	1 1/4	2 1/4
OECD-totalt		**3,3**	**2,6**	**1**	**2 3/4**

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

Avmattningen av produktionstillväxten hänger delvis ihop med den anti-inflationspolitik som förts sedan våren 1988. Detta i kombination med sänkt lönsamhet i näringslivet och en viss kreditåtstramning från bankerna har medfört att investeringarna dämpats i ett flertal industriländer. Även den privata konsumtionen har saktat av beroende på en långsammare sysselsättningstillväxt och stigande inflation. Till skillnad

från de anglosaxiska länderna motiverades inte penningpolitikens inriktning i de kontinentaleuropeiska länderna primärt av ett tilltagande inhemskt inflationstryck, utan i stället av den strama penningpolitik som har förts i Tyskland. De länder som är anslutna till växelkurssamarbetet inom europeiska monetära systemet har tvingats att följa med i denna ränteuppgång, trots tecken på en svagare ekonomisk aktivitet. EMS-länderna har inte bara fått vidkännas en avmattning av den inhemska efterfrågan utan också en dämpning av exporten p.g.a. appreciering av valutorna mot dollarn och yenen.

Efterfrågedämpningen i OECD-området förstärktes under andra halvåret förra året av de stigande oljepriserna till följd av Gulf-krisen. Detta medförde inte enbart försämrade realinkomster utan påverkade aktiviteten kanske främst genom en dramatisk försämring av hushållens och företagens förtroende och förväntningar. Detta ledde till ytterligare nedragningar av konsumtionen och uppskjutna företagsinvesteringar. Efterfrågebortfallet i kombination med ökade transportrisker medförde samtidigt att världshandeln dämpades under andra halvåret 1990.

Inflationen i OECD-området steg under andra halvåret 1990 - främst p.g.a. att det högre oljepriset började slå igenom i konsumentledet. I Japan och en rad kontinentaleuropeiska länder dämpades dock en stor del av prisuppgången genom apprecieringen av valutorna mot dollarn. Även den underliggande inflationen, d.v.s. exklusive energi- och matpriser, ökade. I slutet av 1990 stabiliserades dock den underliggande inflationen på ca 5%, samtidigt som de fallande oljepriserna resulterade i en avtagande registrerad prisökningstakt.

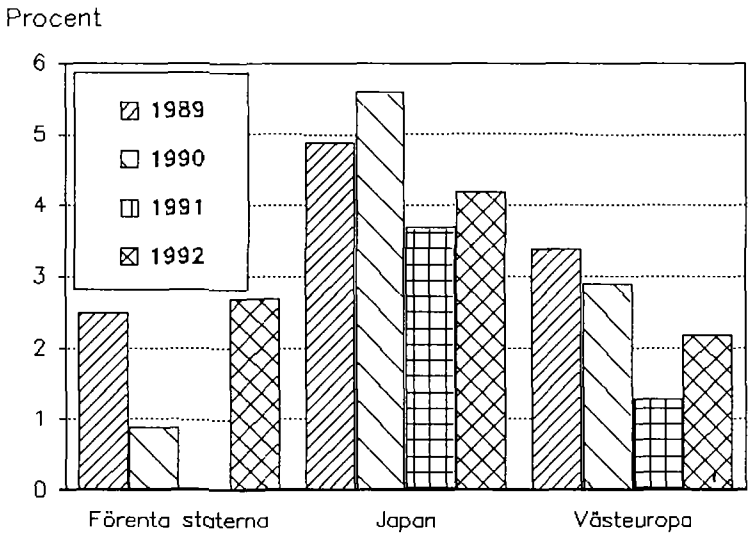
Finanspolitiken, som i flertalet länder under senare år varit inriktad på budgetkonsolidering, var under 1990 ungefär neutral. Ett viktigt undantag utgjorde dock Tyskland, där betydande utgiftsökningar till följd av återföreningen innebar en expansiv budgetpolitik. Den skiljaktiga utvecklingen av konjunkturen i å ena sidan Förenta staterna och å andra sidan Tyskland och Japan har återspeglats i inriktningen av penningpolitiken. Den korta räntan i Förenta staterna har därför sedan sommaren 1990 varit lägre än räntan i Tyskland och Japan, vilket bidragit till en försvagning av dollarn under 1990. Sedan krigsslutet i februari har dock dollarn stärkts.

För OECD-området som helhet väntas konjunkturen återhämtas relativt snart. BNP-tillväxten blir sannolikt fortsatt svag i de anglosaxiska länderna under första halvåret i år, för att därefter öka. I Kontinentaleuropa väntas återhämtningen inträffa något senare. Tyskland och Japan fortsätter att fungera som motorer i den internationella ekonomin, även om en viss dämpning av tillväxten väntas också i dessa länder under 1991. Tillväxten i de nordiska länderna förväntas fortsätta vara svag.

En viktig faktor som talar för en snar vändning i konjunkturen är de lägre oljepriserna till följd av Gulf-krigets upplösning. Mycket talar för att oljepriset under 1991 och 1992 förblir på de nivåer som nåddes under första kvartalet i år, d.v.s. 18-20 dollar per fat. Efterfrågan i industriländerna väntas vara fortsatt svag under första hälften av 1991 för att därefter öka alltefter som tillväxten återhämtas i OECD-området. På

utbudssidan kan en viss eftersläpning av produktionsneddragningar i OPEC-länderna inträffa när produktionen från Irak och Kuwait successivt återkommer på marknaden. Till detta ska läggas att en förväntad lagerneddragning av olja ytterligare späder på utbudet.

Diagram 2:1 BNP-tillväxt i Förenta Staterna, Japan och Västeuropa, 1989-1992.
Årlig procentuell förändring



Källor: OECD och finansdepartementet

Krigsslutet vid Persiska viken och det lägre oljepriset kommer inte enbart ge positiva effekter på realinkomster, räntor och prisutvecklingen, utan väntas också medföra en återhämtning av konsumenternas och näringslivets förtroende. Ytterligare en faktor som talar för en snar återhämtning är att företagen - till skillnad från tidigare nedgångar - inte genomfört stora lageruppbyggnader. Detta innebär att produktionen mycket snabbare än vid tidigare avmattningar kan skjuta fart när efterfrågan ökar.

Av stor vikt för den internationella konjunkturen är att vändpunkten i den amerikanska ekonomin sannolikt nås redan i år. Exporten gynnas av såväl den svaga dollarn som stark efterfrågan i Japan och Tyskland. Även den inhemska efterfrågan väntas återhämtas, stimulerad av dels den lättnad i penningpolitiken som genomförts sedan våren 1989, dels av en återhämtning av förtroendet till följd av krigsslutet.

Även i Kontinentaleuropa väntas konjunkturdämpningen bli relativt måttlig. Tillväxten avtar ytterligare i år för att åter öka 1992, stimulerad av en fortsatt stark efterfrågan från Tyskland samt tilltagande efterfrågan från Nordamerika. Till detta ska läggas att de skattehöjningar som planeras i Tyskland kommer att bidra till en bättre balans mellan finans- och penningpolitiken. Därigenom skapas förutsättningar för ett minskat tryck på räntesidan, vilket gynnar också en rad övriga kontinentaleuropeiska länder.

En viktig förutsättning för en gynnsam utveckling i världsekonomin de närmaste två åren är en fortsatt god tillväxt i Japan och Tyskland. I Japan verkar f.n. penningpolitiken återhållande på tillväxten, främst genom dämpade investeringar. Motorn i expansionen kommer även under 1991 och 1992 vara inhemsk efterfrågan, men tyngdpunkten förskjuts från investeringar till privat konsumtion. Även i Tyskland driver den inhemska efterfrågan på tillväxten. Expansionen förväntas dock mattas av bl.a. som en följd av en stramare ekonomisk politik som förs för att begränsa inflationstrycket i ekonomin.

Den förutsedda återhämtingen av tillväxten i OECD-området kommer tillsammans med minskade transportrisker till följd av Gulf-krigets upplösning samt återuppbyggnaden av Irak och Kuwait stimulera den internationella handeln. Även en stark investeringsefterfrågan i Tyskland talar för en gynnsam handelsutveckling.

De lägre oljepriserna samt en förväntad lugn utveckling på övriga råvarumarknader i kombination med dämpningen av den internationella konjunkturen talar för att inflationen faller tillbaka från 5% 1990 till 4,5% 1991 och 4% 1992.

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

	1989	1990	1991	1992
De sju stora länderna				
Förenta staterna	4,8	5,4	5	4 1/2
Japan	2,3	3,1	3	2 1/2
Tyskland	2,8	2,7	3 1/2	3
Frankrike	3,6	3,4	2 3/4	2 3/4
Storbritannien	7,8	9,5	6 1/2	5
Italien	6	6,1	6 1/2	5 3/4
Canada	5	4,8	5	4
Norden				
Danmark	4,8	2,7	3	3
Finland	6,6	6,1	4 1/2	4
Norge	4,6	4,1	4 1/2	4 1/2
Sverige	6,5	10,4	9 1/2	3 1/4
Norden[1]	5,3	4,2	4	3 3/4
OECD-Europa	4,7	5,1	4 3/4	4
OECD-totalt	**4,4**	**4,9**	**4 1/2**	**4**

[1] Exklusive Sverige
Källor: OECD och finansdepartementet

Givetvis kan man inte utesluta att utvecklingen kan bli mindre gynnsam än vad som antagits ovan. Det är t.ex. möjligt att inte hela effekten av den strama penningpolitik som förts i en rad kontinentaleuropeiska länder ännu slagit igenom fullt ut. Vidare skulle ytterligare - icke nu förutsedda - kostnader i samband med den tyska återföreningen kunna leda till att penningpolitiken i Tyskland stramas åt ytterligare, vilket tvingar övriga EMS-länder att följa med i en ränteuppgång. Detta skulle kunna leda till att avmattningen i de kontinentaleuropeiska länderna blev djupare och längre.

Ytterligare ett osäkerhetsmoment rör svagheter i det finansiella systemet i Förenta staterna och Japan. I dessa länder har det funnits farhågor för att en alltför restriktiv kreditgivning från bankernas sida skulle kunna leda till en nedåtgående spiral för ekonomierna. I Förenta staterna verkar dock minskningen av kreditgivningen i första hand vara en naturlig följd av lågkonjunkturen, snarare än uttryck för en överdriven försiktighet från bankernas sida beroende på svagheter i banksystemet.

Ett annat osäkerhetsmoment de närmaste åren är att det globala sparandet kan visa sig vara för litet för de investeringsbehov som föreligger. En mer utdragen och kostsam omstruktureringsprocess i Östeuropa kan leda till ökad efterfrågan på kapital. Även återuppbyggnaden av Irak och Kuwait leder till ökat finansieringsbehov. Samtidigt minskar de tyska och japanska sparandeöverskotten. Risk finns därför att det globala sparandet inte kan mäta sig med efterfrågan på kapital. Detta kan leda till stigande realräntor och därmed begränsa investeringsaktiviteten.

2.2. Länderöversikter

Förenta staterna

Expansionen i den amerikanska ekonomin har gradvis dämpats sedan början av 1989. I slutet av fjolåret föll totalproduktionen. Mätt mellan årsgenomsnitten 1989 och 1990 uppgick tillväxten till ca 1%. Samtidigt steg inflationen successivt till drygt 6% i december i fjol.

Även under första kvartalet i år föll produktion och efterfrågan, och ekonomin är nu inne i en regelrätt lågkonjunktur. För enskilda konjunkturindikatorer såsom industriproduktion, sysselsättning, påbörjade husbyggen och ledande indikatorer var utvecklingen negativ under första kvartalet.

Trots att den nedåtgående trenden i ekonomin ännu inte brutits är det flera faktorer som talar för att vändpunkten nås relativt snart. Mot bakgrund av att krisen i Gulfen var en viktig orsak till det kraftiga fallet i konsumenternas framtidstro, kan de allierades snabba seger i kriget ge upphov till en lika dramatisk återhämtning av förtroendet. Dessutom bidrar den nedgång i oljepriserna som skett till att höja realinkomsterna, vilket ger en positiv impuls till den privata konsumtionen.

Den sammantagna effekten av penning- och finanspolitiken talar också för att lågkonjunkturen snart ska vara överståndеn. Det rekordstora underskottet i den federala budgeten förhindrar visserligen finanspolitiska åtgärder i syfte att generellt stimulera efterfrågan. Finanspolitiken väntas få en viss kontraktiv effekt både i år och nästa år. Trots nedskärningarna i de offentliga utgifterna väntas dock dessa totalt sett fortsätta att växa, eftersom en stor del av dem regleras automatiskt utan att nya beslut behöver fattas. Det federala budgetunderskottet beräknas sålunda öka till 318 miljarder dollar (5,7% av BNP) innevarande budgetår, att jämföra med ett underskott på 220 miljarder föregående budgetår. Från och med nästa budgetår väntas underskottet kunna reduceras.

Penningpolitiken däremot har en expansiv inriktning. Den lättnad som

Federal Reserve genomfört i olika steg sedan våren 1989 har tillsammans med avmattningen i efterfrågan på krediter lett till att realräntan numera är mycket låg. Detta borde så småningom få positiva effekter på de räntekänsliga delarna av ekonomin såsom företagens investeringar, hushållens köp av varaktiga varor samt bostadsbyggande. Bostadsbyggandet ligger för övrigt på en historiskt mycket låg nivå.

Den skiljaktiga penningpolitiska inriktningen mellan å ena sidan USA och å andra sidan Japan och Tyskland har lett till att den tidigare positiva räntemarginalen till dollarns fördel har blivit kraftigt negativ. Detta har bidragit till en gradvis depreciering av dollarn under 1990, vilket har gjort amerikanska varor mycket konkurrenskraftiga både på export- och hemmamarknaden. Då dessutom efterfrågan fortsatt expanderar i framför allt Tyskland och Japan, kan den amerikanska nettoexporten väntas fortsätta att bidra starkt till tillväxten.

Ett annat viktigt skäl till att konjunkturen troligen snart vänder uppåt är att företagen - till skillnad från tidigare nedgångar - gradvis har avvecklat sina lager i förväntning om att efterfrågan skulle dämpas. Det innebär att produktionen tidigt kan väntas ta fart igen när orderingången förbättras.

Sammantaget förutses sålunda den amerikanska konjunkturen vända uppåt ganska snart. Tillväxten väntas gradvis tillta under andra halvåret i år och nästa år. Mätt mellan årsgenomsnitten innebär det en ungefär oförändrad totalproduktion i år och en tillväxt på ca 2 3/4% nästa år. Inflationen väntas dämpas till 5% i år och 4 1/2% nästa år. Den viktigaste förklaringen till att inflationsutsikterna ser ljusare ut nu än för bara några månader sedan är nedgången i oljepriserna.

Japan

Produktionstillväxten i Japan var fortsatt mycket stark 1990. Preliminärt ökade BNP med ca 5 1/2%. De främsta drivkrafterna bakom expansionen var den privata konsumtionen och företagens investeringar. Under senare delen av 1990 kom ekonomin in i en lugnare konjunkturfas, men tillväxten förutses åter tillta 1992.

Den långa och kraftiga expansionen under de senaste åren har medfört tendenser till överhettning i ekonomin. Det är framför allt bristen på arbetskraft som utgör den viktigaste flaskhalsen. Det ansträngda läget på arbetsmarknaden, i kombination med en kraftig penningmängdsökning under senare år samt ett högt kapacitetsutnyttjande, bidrog till att inflationen förra året steg till 3%. Penningpolitiken är mot denna bakgrund fortsatt stram, vilket under 1990 resulterade i stigande räntor och en appreciering av yenen mot dollarn. Oljeprisökningarna under hösten 1990 spädde på prisökningarna endast marginellt, eftersom de till stor del kompenserades av yenens appreciering.

Det japanska bytesbalansöverskottet fortsatte att reduceras under 1990. Exporten dämpades beroende på inhemska utbudsrestriktioner samt en ökad substitution av export till utlandsbaserad produktion. Samtidigt ökade importen kraftigt till följd av den starka inhemska efterfrågan.

Ledande konjunkturindikatorer pekar mot en viss avmattning av aktiviteten under 1991. Orderläget har försämrats - särskilt i den privata sektorn - konkurserna har ökat och bilförsäljningen har fallit på hemmamarknaden. I kombination med minskad försäljning i Förenta staterna har detta medfört att japanska biltillverkare planerar neddragningar av produktionen. Eftersom ca 10% av arbetskraften - direkt eller indirekt - är sysselsatta inom bilindustrin bidrar detta till en lättnad av arbetsmarknadsläget.

Den lägre tillväxten under innevarande år är till stor del en effekt av den förda penningpolitiken. En avmattning av företagens investeringar har inträtt, till följd av bl.a. höga lånekostnader och en mer restriktiv kreditgivning från bankerna. Motorn i expansionen under de närmaste två åren förutses likväl vara inhemsk efterfrågan. Tyngdpunkten väntas emellertid förskjutas från investeringar till privat konsumtion, som gynnas av lägre inflation, en god löneutveckling samt en fortsatt - om än långsammare sysselsättningstillväxt än tidigare.

Avmattningen av den inhemska efterfrågan kan väntas leda till en lägre importtillväxt, samtidigt som den förutsedda återhämtningen av främst den amerikanska ekonomin under senare delen av 1991 gynnar exporten. Även priseffekterna av yenens appreciering förutses bidra till att handels- och bytesbalansöverskotten ökar. I förhållande till BNP väntas överskottet i bytesbalansen stabiliseras vid drygt 1%.

De japanska myndigheterna har klargjort att penningpolitiken kommer att förbli stram så länge inflationstrycket i ekonomin kvarstår. Den dämpade tillväxten tillsammans med de lägre oljepriserna kan förväntas medföra en avtagande prisökningstakt under loppet av 1991. Förutsättningar skulle då skapas för en viss lättnad av penningpolitiken. Även finanspolitiken, som under en rad av år varit inriktad på att konsolidera de statliga finanserna, väntas bli något mer expansiv under 1991 och 1992. Detta kan bl.a. komma till uttryck i en ökning av de offentliga investeringarna - i enlighet med den s.k. SII-överenskommelsen med Förenta staterna.

Sammantaget förutses tillväxten dämpas till knappt 4% i år för att därefter öka något 1992. Inflationen väntas uppgå till ca 3% i år och 2 1/2% nästa år.

Västeuropa

BNP-tillväxten i Västeuropa uppgick till inte fullt 3% 1990. Tyskland fortsätter att fungera som motor i den europeiska konjunkturen. Den ekonomiska utvecklingen i regionen stimuleras även fortsättningsvis av förverkligandet av EGs inre marknad och den vidare integrationen mellan EG och EFTA. De ekonomiska förutsättningarna för Europa påverkas vidare av återföreningen mellan de båda tyska staterna. Den samlade efterfrågan för konsumtions- och investeringsändamål väntas fortsätta att öka kraftigt i det tidigare Östtyskland. De positiva effekterna av den snabbt växande tyska efterfrågan motverkas dock delvis av att också övriga EMS-länder fått vidkännas ett högt ränteläge och en appreciering

av valutorna mot dollar och yen med försvagad konkurrenskraft som följd.

Den ekonomiska tillväxten i ***Tyskland*** uppgick till drygt 4 1/2% 1990, vilket är den snabbaste uppgången sedan mitten av 1970-talet. Det var främst den inhemska efterfrågan som ökade i en snabb takt. Den privata konsumtionen stimulerades av inkomstskattesänkningar, stigande sysselsättning samt goda löneökningar. Dessutom ledde den tyska valutaunionen till en köprusch efter västtyska varor. Exporttillväxten dämpades under året mot bakgrund av vikande konjunkturer på viktiga exportmarknader som Förenta staterna och Storbritannien. Överskottet i bytesbalansen minskade till knappt 75 miljarder D-mark 1990, att jämföra med ett överskott om drygt 100 miljarder året innan.

Trots den snabbt ökande efterfrågan och högre oljepriser begränsades inflationen till 2,7% 1990. Importpriserna, exklusive olja, låg relativt stabila, beroende på att D-marken apprecierades under året.

Utvecklingen av flera konjunkturindikatorer pekar på att konjunkturen nu har passerat sin topp. Orderingången till tillverkningsindustrin har sjunkit, detaljhandeln - som slog rekord förra året - visar på en lägre omsättning och enkäter anger att allt fler företag väntar sig en konjunkturdämpning de närmaste månaderna.

Uppskattningar av kostnaderna för återföreningen mellan de båda tyska staterna har under 1990 reviderats upp vid flera tillfällen, och det kan inte uteslutas att ytterligare revideringar blir nödvändiga. Enligt budgetförslaget för 1991 beräknas underskottet i statsbudgeten uppgå till ca 5% av BNP. Utan de förslag till skattehöjningar som regeringen presenterat skulle underskottet bli betydligt större. Skattehöjningarna motsvarar ungefär 1% av BNP vardera året i år och nästa år. Budgetunderskottet ska i huvudsak finansieras på kapitalmarknaderna och detta har i sin tur inneburit ett starkt tryck uppåt på de tyska räntorna.

Ett högt kapacitetsutnyttjande, höga lönekrav och fortsatt stark inhemsk efterfrågan utgör sammantaget ett klart inflationshot i den tyska ekonomin. Trots redan höga räntor i Tyskland stramades penningpolitiken åt ytterligare i februari. Delvis som ett resultat av den strama penningpolitiken är D-marken nu en av de starkaste valutorna inom EMS.

Sammantaget beräknas den ekonomiska tillväxten i Tyskland uppgå till 2 3/4% 1991 och 2 1/2% 1992. Ekonomin kommer fortsatt att belastas hårt av kostnaderna för att bygga upp de östra delarna. Samtidigt ger emellertid enandet goda tillväxtmöjligheter både för industri- och bostadsinvesteringar. Exporten förutses komma att dämpas under prognosperioden mot bakgrund av den starka D-marken och en svag utveckling av exportmarknaderna. Detta bidrar i sin tur till en ytterligare minskning av bytesbalansöverskottet.

Ett fortsatt högt kapacitetsutnyttjande och en stark inhemsk efterfrågan kan tillsammans med de nyligen beslutade skattehöjningarna väntas dra upp inflationen till ca 3 1/2% både 1991 och 1992.

Tillväxten i ***Frankrike*** avtog markant under senare delen av 1990 och uppgick för helåret till ca 2 3/4%. Det var främst privata investeringar, exporten samt - under årets senare del - privat konsumtion som dämpa-

des. Svag utveckling på viktiga exportmarknader i kombination med förlust av marknadsandelar - delvis på grund av dollarns kraftiga depreciering - ledde till en avmattning av exporten. Den privata konsumtionen dämpades på grund av konsumenternas sjunkande framtidstro till följd av Gulf-krisen samt att sysselsättningsökningen avstannade och hushållssparandet ökade. Konsumentpriserna steg med ca 3 1/2% under 1990, och arbetslösheten uppgick till ca 9%.

Penningpolitiken var fortsatt stram under förra året. Med francen i nedre delen av EMS-bandet är möjligheterna för en lättnad av penningpolitiken begränsade. Finanspolitiken väntas förbli neutral eller svagt expansiv under prognosperioden.

Tillväxten beräknas fortsätta dämpas i år till ca 1 1/2% mätt mellan årsgenomsnitten. Efter ett inledande svagt halvår väntas emellertid BNP öka igen under resten av prognosperioden för att 1992 öka med i genomsnitt ca 2 1/4%. Det är en fortsatt svag ökning av de privata investeringarna och av exporten samt en inledningsvis måttlig ökning av privat konsumtion som bidrar till den låga tillväxten under första halvåret i år. Höga realräntor, svag efterfrågan och stora lager verkar återhållande på investeringarna. De privata investeringarna beräknas emellertid återhämta sig i takt med en gradvis tilltagande inhemsk och utländsk efterfrågan, främst i Förenta staterna, samt att varulagren anpassas.

Privat konsumtion dämpas inledningsvis främst som en följd av att sysselsättningen väntas fortsätta sjunka under årets inledande del. Under resten av prognosperioden bedöms dock sysselsättningen stabiliseras och möjligen öka något. Tillsammans med konsumenternas ökade framtidstro och ett något minskat sparande väntas detta bidra till en gradvis tilltagande ökning av privat konsumtion. Konsumentpriserna beräknas stiga med ca 3% 1991 och 1992.

Tillväxten i ***Storbritannien*** dämpades kraftigt 1990, till ca 1% i genomsnitt för året. Under andra halvåret gick totalproduktionen tillbaka. Det var huvudsakligen fallande privata investeringar - främst bostadsinvesteringar - och dämpad privat konsumtion som bidrog till avmattningen. Nedgången i de privata investeringarna är bl.a. en konsekvens av det höga ränteläget och det låga kapacitetsutnyttjandet. Avtagande sysselsättning och ökat hushållssparande bidrog till avmattningen av den privata konsumtionen. Den svaga inhemska efterfrågan i kombination med viss uppgång i exporten ledde till en förbättring av externbalansen. Konsumentpriserna steg med knappt 10% förra året, och arbetslösheten ökade under senare delen av året till ca 6,5%.

Penningpolitiken var fortsatt stram i syfte att komma tillrätta med inflationen. Under de första 4 månaderna 1991 sänktes dock basräntan vid 4 tillfällen med sammanlagt 2 procentenheter. Ytterligare lättnader i penningpolitiken är sannolikt att vänta i takt med att prisstegringsstakten avtar. Det penningpolitiska manöverutrymmet begränsas dock av pundets deltagande i växelkurssamarbetet i EMS. Budgeten som lades fram i mitten av mars var neutral.

Den ekonomiska tillväxten bedöms bli fortsatt mycket svag under första halvåret 1991, med negativa tal under första kvartalet. Mätt mellan

årsgenomsnitten beräknas BNP minska med ca 1 1/2% 1991 och därefter öka med knappt 2% 1992. Det är fortsatt fallande investeringar och kraftigt dämpad privat konsumtion som huvudsakligen bidrar till den svaga utvecklingen i år. Löneökningar på 8 à 9% och fortsatt svag produktivitet torde resultera i ytterligare försämrad konkurrenskraft för de brittiska företagen under större delen av 1991. Fortsatta reallöneökningar bidrar - trots sjunkande sysselsättning och ökat hushållssparande - till att den privata konsumtionen stiger, om än i mycket svag takt under årets första hälft.

Under senare delen av 1991 bedöms utvecklingen vända i den brittiska ekonomin. Ökad inhemsk och internationell efterfrågan - främst i Förenta staterna - i kombination med små varulager och lågt kapacitetsutnyttjande bedöms bidra till en ökning av industriproduktionen. Under årets andra hälft väntas fallet i privata investeringar upphöra för att under återstoden av prognosperioden ersättas av en svag ökning. Återhämtningen i ekonomin kan ske i kombination med stora produktivitetsvinster, eftersom industriproduktionen ökar samtidigt som antalet sysselsatta i industrin fortsätter att sjunka. Löneanspråken beräknas gradvis anpassa sig till den lägre inflationstakten och till den högre arbetslösheten, vilket tillsammans med höjd produktivitet så småningom kan leda till stärkt konkurrenskraft.

Konsumentpriserna beräknas stiga med ca 6 1/2% 1991 och ca 5% 1992.

Norden

Tillväxten i de nordiska länderna har under de senaste åren varit lägre än i övriga Västeuropa. Detta väntas fortsätta under de närmaste två åren. Två olika förlopp kan särskiljas mellan å ena sidan Danmark och Norge - med fortsatt återhämtning av tillväxten, låg inflation samt positiv externbalans - och å andra sidan Finland med negativ tillväxt och stort underskott i bytesbalansen.

Efter flera år av fallande privat konsumtion och investeringar i ***Danmark*** och ***Norge*** ökar nu den inhemska efterfrågan. BNP-tillväxten stannade förra året på drygt 1% i Danmark och 1 3/4% i Norge (1 1/4% i fastlandsekonomin). I båda länderna bidrar utrikeshandeln positivt till produktionstillväxten. En fortsatt ökning av produktionstillväxten förutses under prognosperioden i båda länderna, till vilket inhemsk efterfrågan kommer att bidra i ökande grad.

I ***Finland*** inträffade förra året en dramatisk dämpning av den starka, investeringsledda tillväxten. En viktig förklaring till denna utveckling är att det höga ränteläget fått större effekt än väntat på både konsumtion och investeringar. Hushållens höga skuldsättning verkade dämpande på den privata konsumtionen. Den tidigare starka exporten väntas minska i år som en följd av försvagad konkurrenskraft och vikande utlandsmarknader. Sammantaget beräknas BNP falla med ca 1 1/2% i år efter att 1990 ha ökat endast marginellt.

Prisutvecklingen har varit gynnsam i ***Danmark*** och ***Norge***, med

konsumentprisökningar 1990 på 2,7 respektive 4%. En viktig orsak är låga lönekostnadsökningar, och för Danmarks del även en stigande effektiv kronkurs och sänkta avgifter. Resultatet är en fortsatt förbättring av den internationella konkurrenskraften.

I *Finland* har priser och löner de senaste åren stigit snabbare än i konkurrentländerna. Detta har försämrat konkurrenskraften. Den finska inflationstakten har dock dämpats som en följd av svagare konsumtionsefterfrågan och fallande bostadspriser. Konsumentpriserna väntas öka med ca 4 1/2% i år. Lönekostnadsutvecklingen begränsas av det s.k Kallio-avtalet, som innebär låga nominella löneökningar fram till början av 1992. I år väntas en förbättring av konkurrenskraften genom en anpassning av löneökningarna i linje med det försämrade ekonomiska läget.

I de nordiska länderna har genomgående förts en stram ekonomisk politik. I *Danmark* bedrivs fortsatt en stram finanspolitik för att minska budgetunderskottet och konsolidera överskottet i bytesbalansen. En viktig målsättning är att hålla kostnadsutvecklingen lägre än i omvärlden för att på längre sikt lösa landets balansproblem. I *Norge* innebär 1991 års budget att finanspolitiken ges en mer expansiv prägel. En sänkning av arbetslösheten är ett huvudmål för arbeiderpartiregeringens ekonomiska politik. För att betona vikten av en låg kostnads- och prisutveckling knöts den norska kronan i oktober 1990 ensidigt till en ecu-korg.

I *Finland* har de senaste två åren förts en stram ekonomisk politik i syfte att bromsa försämringen i externbalansen, dämpa inflationen och öka sparandet. Penningpolitiken har sedan revalveringen och räntehöjningen 1989 präglats av stramhet. Genom utgiftsautomatik hotar det tidigare budgetöverskottet att förbytas i ett underskott, och koalitionsregeringen lade tidigare i år fram ett sparpaket omfattande 1,3 miljarder mark.

I *Danmark* ledde den starka exportutvecklingen, framför allt till den tyska marknaden, till att bytesbalansen förra året uppvisade ett överskott för första gången sedan början av 1960-talet. Under prognosperioden väntas exporten fortsätta att utvecklas starkt, trots en viss dämpning i år som en följd av apprecieringen av den danska kronans effektiva kurs under 1990. Genom en fortsatt gynnsam utveckling av exporten av traditionella varor samt av det förbättrade bytesförhållandet som följde på de högre oljepriserna uppnådde *Norge* förra året ett överskott i bytesbalansen på 16 miljarder kr. Fastlandsekonomin visade dock ett ökande handelsbalansunderskott. Trots sämre bytesförhållanden väntas tillväxten i exporten av traditionella varor bidra till fortsatt positiv externbalans i Norge.

Den *finska* exporten minskade under slutet av 1990 som en följd av försämrad konkurrenskraft och vikande exportmarknader i Västeuropa. Det tidigare omfattande handelsutbytet med Sovjetunionen fortsatte att minska genom clearing-handelns upphörande 1990. Minskad importefterfrågan har lett till att underskottet i bytesbalansen stabiliseras kring 4% av BNP.

För 1992 förväntas Danmark och Norge få en fortsatt positiv utveck-

ling av inhemsk efterfrågan och en gynnsam prisutveckling. Fortsatt god exporttillväxt bidrar till en BNP-tillväxt på 1 3/4% i Danmark. Oljesektorn bidrar under prognosperioden i mindre utsträckning till tillväxten i Norge på 2 1/2%. I Finland väntas inflationen stabiliseras kring 4% 1992, och landet förutses få en måttlig, exportledd återhämtning av tillväxten.

Östeuropa

Länderna i öst befinner sig nu i en djup lågkonjunktur. I de länder där reformansträngningarna är som starkast, dvs. Polen, Ungern och Tjeckoslovakien, har de påbörjade reformerna i sig bidragit till omfattningen av nedgången. Men även de länder där reformverksamheten hittills varit svag befinner sig i en kraftig ekonomisk tillbakagång. I Sovjetunionen, Bulgarien och Rumänien har bristen på reformer varit en viktig orsak till tillbakagången. För alla länderna bidrar interaktionen mellan länderna till störningar i handeln och sammanbrottet i SEV-systemet starkt till nedgången. Lågkonjunkturen har emellertid ännu inte nått sin botten. Den ekonomiska aktiviteten kommer med stor sannolikhet att fortsätta att falla även under 1991 i alla länder i regionen med stigande arbetslöshet som följd. I Polen och Ungern förväntas nedgången vara mindre accentuerad, medan den kan komma att förvärras i övriga länder i Central- och Östeuropa. Inflationen kommer troligen att accelerera kraftigt i regionen under 1991.

Industriproduktionen beräknas ha minskat med ca 15% i Central- och Östeuropa under 1990. Två bidragande orsaker till denna kräftgång har varit störningar i leveranser av sovjetisk olja samt förlusten av f.d. DDR som viktig exportmarknad. Fallet i nationalinkomst/BNP beräknas ha varit mindre. Detta kan tolkas som att en strukturanpassning är på gång eftersom det tycks vara de mest energi- och materialslukande näringsgrenarna som är värst drabbade. Å andra sidan ligger arbetslösheten i flertalet av länderna på låg nivå än så länge, vilket antyder att de största anpassningarna knappt har inletts. Inflationstakten accelererade under 1990 till följd av prisreformer och ett högre oljepris, och ligger nu generellt på höga nivåer.

Tabell 2:3 Nyckeltal för Central- och Östeuropa samt Sovjetunionen 1990
Årlig procentuell förändring

	Inflation	National-ink./BNP	Industri-prod.	Arbets-lösh. (%)
Sovjetunionen	19	-10	-8	4
Bulgarien	184	-11	-10,7	1,9
Polen	249	-13	-20	6,5
Rumänien		-11	-20	10
Tjeckoslovakien	10	-2	-3,7	1
Ungern	29	-1	-5,0	2,1
Jugoslavien	122	-7,6	-10,9	16

Källor: Östekonomiska institutet och Internationella valutafonden.

Utrikeshandeln i de europeiska SEV-länderna (inklusive Sovjetunionen och f.d. DDR) minskade kraftigt under 1990. Till största delen hänför sig nedgången till handeln *mellan* SEV-länderna. Handelsutbytet mellan dessa länder föll med ca 15%. Handeln med marknadsekonomierna resulterade i minskad export och ökad import med 2 respektive 8%. De ledande reformekonomierna - Polen och Ungern - ökade dock kraftigt *värdet* av sin export till marknaderna i väst.

Nedgången i handeln för regionen som helhet förväntas fortsätta under 1991. Detta beror främst på vissa yttre faktorer. Comecon-handelns övergång till handel i konvertibel valuta till världsmarknadspriser fr.o.m. den 1 januari 1991 innebär dels en försämring av bytesförhållandet i handeln med Sovjetunionen, dels förlust av traditionellt viktiga exportmarknader. Oljeprisfallet blir dock en välkommen lättnad för dessa energiintensiva ekonomier. Besvärande utlandsskulder och låg kreditvärdighet - som sätter mycket snäva gränser för nyupplåning på de internationella kreditmarknaderna - innebär emellertid att det blir fortsatt svårt att finansiera en ökad import från väst.

På kort sikt blir sannolikt reformeringen av Central- och Östeuropa och Sovjetunionen av ringa direkt betydelse för industriländerna. Exporten till dessa ekonomier är nämligen liten och de befinner sig samtidigt i en lågkonjunktur med starka restriktioner på handels- och skuldsituation.

3 Utrikeshandeln

3.1 Exporten

Marknadstillväxt och marknadsandelar

Från en svag dämpning i konjunkturen inom OECD-området under 1989 och större delen av förra året blev nedgången relativt kraftig under fjärde kvartalet 1990. Produktionen minskade i en rad industriländer och utsikterna för 1991 försämrades. En dämpning i efterfrågan på konsumtions- och investeringsvaror drog ned världsmarknadstillväxten. Kriget vid Persiska viken och den oljeprisuppgång det medförde bidrog till att avmattningen i OECD-ekonomierna förstärktes. Ökningstakten i importen av bearbetade varor till Sveriges viktigaste avsättningsmarknader inom OECD beräknas falla ytterligare i år, till knappt 3 1/2%.

Den svaga konjunkturen i särskilt USA, Storbritannien och Finland väntas vända under 1991 (se kapitel 2). De lägre oljepriserna jämfört med förra året och de ljusare utsikterna för bl.a. USA och Storbritannien efter vapenvilan med Irak, påskyndar den ekonomiska återhämtningen i dessa länder. En fortsatt god efterfrågan i framför allt Tyskland och Japan motverkar en kraftigare försämring av marknadstillväxten inom OECD. Nya konkurrenter har emellertid vunnit marknadsandelar i OECD-området, vilket förklarar en del av marknadsandelsförlusterna för svensk export under de senaste decennierna.

De s.k. DAE-länderna (Dynamic Asian Economies) - Hongkong, Singapore, Sydkorea och Taiwan - har växt i betydelse både som exportmarknader och leverantörer. De vann andelar på Sveriges största avsättningsmarknader, särskilt under 1980-talet, för verkstadsprodukter. Deras sammanlagda andel av varuimporten till Norden mer än fördubblades till nära 3%, se tabell 3:1. Deras marknadsandel i Nordamerika växte också kraftigt, från ca 6 1/2% 1980 till nära 12% 1989. I Japan uppgår deras marknadsandel till ca 13%.

Japan har också fått ökad betydelse för svensk export under 1980-talet, men andelen av varuexporten som går dit är fortfarande liten, ca 2%. Det långa avståndet, den hårda konkurrensen och kraftfulla penetreringen från de mer näraliggande länderna är några faktorer som gjort det svårare för Sverige att öka exporten till Japan. Den begränsade svenska exporten dit kan även bero på att svenska företag inte satsat tillräckligt på denna marknad.

Exporten av bearbetade varor från Sverige till OECD steg med knappt 1% under 1990. Ökningstakten avtog successivt från det kraftiga uppsvinget under 1983-1984 då den låg på drygt 13% per år. Förutom den gynnsamma effekten på exporten av devalveringarna 1981 och 1982, tog marknadstillväxten fart och steg med sammanlagt 20% under 1983-1984.

Den internationella konjunkturen väntas åter vända uppåt mot slutet av 1991. Marknadstillväxten för bearbetade varor i OECD beräknas uppgå till drygt 5 1/2% nästa år.

Tabell 3:1 Sydostasiatiska DAEs andelar av den totala varuimporten till några marknader
Procent

	1960	1970	1980	1989
Norden	0,3	0,7	1,3	2,9
EG	0,6	0,8	1,9	2,7
Nordamerika	1,0	4,0	6,4	11,6
Japan	2,6	3,5	5,2	12,9
OECD totalt	0,7	1,8	3,2	6,2

Anm: Med *Sydostasiatiska DAEs* avses här Hongkong, Singapore, Sydkorea och Taiwan.
Källa: OECD

Den svenska exportens varusammansättning bidrog också till att dämpa exporten under 1990. Den svagare efterfrågan på investerings- och insatsvaror till industrin i omvärlden förklarar en stor del av försämringen i exporten. Omkring 17% av varuexporten utgörs av investeringsvaror och ca 53% av insatsvaror. Exporten av maskiner, som utgör ca 17% av varuexporten, gick fortfarande relativt bra under 1990, men väntas nu försämras under året då maskininvesteringarna avtar. Exportorderingången för bl.a. transportmedel och stål avtog markant redan under förra året. Dessa varugrupper svarar tillsammans för ca 19% av Sveriges totala varuexport.

Stålexporten från Sverige tappade andelar av EG:s konsumtion av handelsfärdigt stål under 1988-1989. Sveriges export av järn och stål totalt tycks emellertid ha upprätthållit sin världsmarknadsandel, åtminstone fram t.o.m. 1989. Exporten av stål från Sverige minskade med ca 8% i värde förra året, mest till följd av fallande priser. Exportvolymen var nära oförändrad jämfört med f.g. år.

Sveriges export av vägfordon tappade världsmarknadsandelar under 1988-89, och sannolikt även under förra året, i den ökade konkurrensen från bl.a. japanska bilproducenter. Volvo tappade t.ex. marknadsandelar för personbilar i Västeuropa under de senaste åren. På USA-marknaden gick det bättre, där Volvo vann andelar under 1988, som sedan höll sig relativt stabila. I Sverige steg Volvos marknadsandelar för personbilar fr.o.m. 1989.

Sveriges andel av OECD:s totala export av vägfordon har uppgått till ca 3% under de senaste åren, men en tendens till andelsförluster märks fr.o.m. 1988. Exporten av vägfordon från Sverige minskade med 2% under 1990. Det var en kraftig nedgång för lastbilsexporten som främst bidrog till detta. De svenska exportpriserna för bilar steg svagt med ca 2 1/2%. Exportvolymen skulle därmed ha minskat med drygt 4%.

Verkstadsindustrin totalt tappade också marknadsandelar i Västeuropa under förra året. Medan Europamarknaden ökade med 11% (löpande priser, SEK) steg den svenska exporten av verkstadsprodukter dit med drygt 4%. Mellan 1988 och 1990 tappade verkstadsindustrin 10% av sin andel av de västeuropeiska konkurrenternas export till marknaderna i Europa samt USA, Kanada och Japan. Räknat som andel av den totala marknaden i dessa länder för verkstadsprodukter, d.v.s. både hemma-

produktion samt import, vann istället den svenska verkstadsindustrin marknadsandelar, t.ex. i Norden, USA och Japan. Verkstadsindustrin tycks därmed ha hävdat sig bättre i konkurrensen med hemmaproduktionen på exportmarknaderna än i konkurrensen med andra leverantörsländer.

Tabell 3:2 Exportmarknadstillväxt, relativa priser, marknadsandelar och export av bearbetade varor
Procentuell förändring

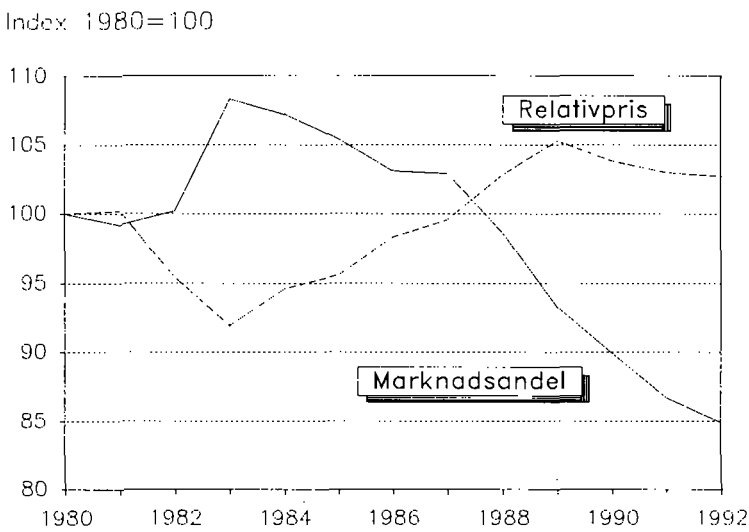
	1988	1989	1990	1991	1992
Exportmarknadstillväxt					
14 OECD-länder	7,2	6,5	4,7	3,4	5,7
Totalt	8,1	7,3	5,2	4,0	6,3
Priser					
14 OECD-länders importpriser, SEK	1,6	3,6	3,3	3,7	3,5
Svenska exportpriser	5,0	6,1	2,0	2,9	3,2
Relativpris	3,3	2,4	-1,3	-0,8	-0,3
Marknadsandelar, volym					
14 OECD-länder	-4,1	-5,5	-3,6	-3,6	-2,1
Totalt	-3,5	-5,2	-4,3	-3,8	-2,3
Exportvolym					
14 OECD-länder	2,8	0,6	0,9	-0,3	3,5
Totalt	4,3	1,7	0,7	0,0	3,9

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.

Världsmarknaden för bearbetade varor växte med ca 5% 1990, medan svensk export av dessa varor steg med knappt 1%. Därmed tappade Sverige drygt 4% av sina världsmarknadsandelar. I år beräknas andelsförlusterna bli ungefär lika stora. Nästa år förbättras förutsättningarna för den svenska exporten och marknadsandelsförlusterna halveras till drygt 2%. De fortsatta andelsförlusterna förklaras emellertid fortfarande av en relativt svag återhämtning i efterfrågan på varor som väger tungt i exporten samt relativprisökningen under åren 1987-1989, som inverkar negativt på marknadsandelarna under en följd av år.

Råvaruexporten, med en stor andel pappersmassa, försämrades också under 1990. Massaexporten minskade med 7% i volym och massapriserna med lika mycket. Konkurrensen från främst nordamerikanska massaproducenter ökade på huvudmarknaderna i Västeuropa. Sveriges massaindustri tappade omkring 2% av sin marknadsandel där under förra året. Medan amerikanska företag kunde sälja massa till en relativt låg dollarkurs, sålde europeiska leverantörer i de relativt dyrare lokala valutorna D-mark, pund eller franska franc. I år försämras emellertid de nordamerikanska exportörernas konkurrenskraft då dollarkursen stigit.

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



Källor: Konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Konkurrenskraft

Under 1990 steg de viktigaste konkurrentländernas exportpriser för bearbetade varor snabbare än de svenska räknat i gemensam valuta. De svenska exportföretagen höll medvetet tillbaka sina prisökningar för att motverka marknadsandelsförlusterna, men gynnades också av växelkursutvecklingen. Den svenska kronan deprecierades konkurrentvägt med närmare 2% under året till följd av i första hand dollarns nedgång och D-markens uppgång. Relativprisökningarna under tidigare år bidrog emellertid även under förra året till marknadsandelsförluster.

I år räknar vi inte med någon draghjälp från dollarkursen. Enligt ett tekniskt antagande har vi låst den vid en dagskurs för resten av året, vilket ger en genomsnittskurs för 1991 på 6,07 kr. per U.S. dollar. Därmed apprecieras dollarn med 2,6% från 1990. Kronan deprecieras ändå konkurrentvägt med knappt 1% 1991.

Under 1990 steg industrins lönekostnad (timlön inkl. sociala avgifter) med drygt 10 1/2% och produktiviteten med bara 1/2%. Enhetsarbetskostnaden ökade sålunda med ca 10%. Motsvarande ökning i de viktigaste konkurrentländerna uppgick till knappt 3%. Kronans effektiva depreciering med nära 2% medförde emellertid att den relativa kostnadsförsämringen begränsades till ca 5%.

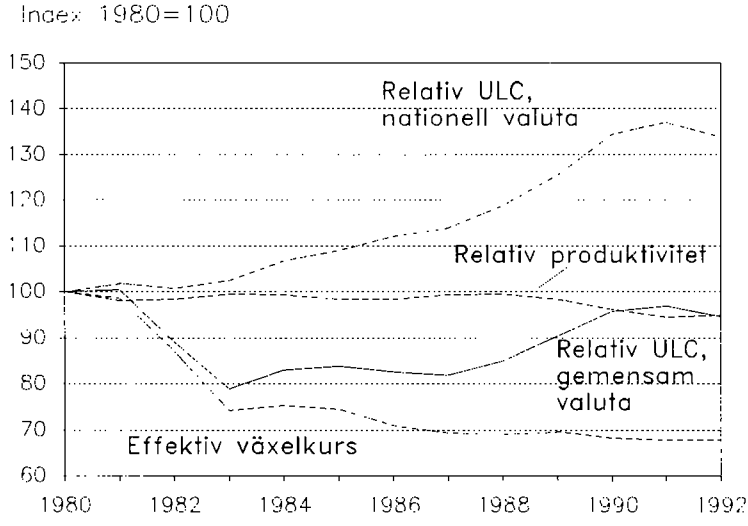
För produktivitetsutvecklingen används industristatistiken som källa eftersom den ger en tillförlitligare uppskattning än nationalräkenskaperna, se kapitel 13. Industristatistiken visar en högre produktivitetstillväxt för industrin än nationalräkenskaperna. För perioden 1984-89 var skillnaden hela 1,8 procentenheter i genomsnitt per år.

Under 1991 beräknas industrins enhetsarbetskostnader öka endast ca 1% snabbare än för konkurrentländerna räknat i gemensam valuta och i årsgenomsnitt. Mätt under loppet av 1991 minskar istället industrins relativa enhetsarbetskostnader, med 3%.

Under 1992 stärks industrins konkurrenskraft ytterligare. Produktiviteten beräknas öka med hela 3%, vilket blir ungefär lika snabbt som för konkurrentländerna. Industrins enhetsarbetskostnader, räknat i årsgenomsnitt, stiger långsammare, med bara 1/2%. Jämförelseländernas ULC beräknas stiga med knappt 3% 1992. Konkurrenskraften förbättras sålunda med 2 1/2% 1992.

Denna bedömning innebär att konkurrenskraften vid utgången av 1992 är ca 6% bättre än i början av 1991.

Diagram 3:2 Industrins relativa arbetskraftskostnad per producerad enhet uppdelad på delkomponenter



Källor: U.S. Department of Labor, statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Svensk export

Den totala varuexporten närapå stagnerade mätt i fasta priser mellan 1989 och 1990. Volymen beräknas även för 1991 bli närmast oförändrad. Först mot slutet av året gynnas exporten av en vändning uppåt i efterfrågan på exportmarknaden. Nästa år beräknas varuexporten öka med knappt 3% i volym.

Exportens marknads- och produktsammansättning har även i år en ogynnsam inverkan på den totala utvecklingen. Massa- och pappersindustrin i Sverige präglas av fortsatta problem med bl.a. överkapacitet på världsmarknaden och hårdare konkurrens. Konkurrenter i Västeuropa gynnas av lägre produktionskostnader och priser på returpapper m.m. Bakom förra årets stora direktinvesteringar utomlands av svenska

skogsföretag låg främst motivet att komma närmare avsättningsmarknaderna och få ner produktionskostnaderna. Den ökade användningen av returpapper som råvara gör det lättare att flytta produktionen utomlands.

Massapriserna väntas falla ännu kraftigare i år, med 20%, men exportvolymen stiger med 3% från den kraftiga nedgången under förra året. Exporten av papper och papp ökar svagt med 1 1/2% i volym medan priserna minskar knappt.

Stålproduktionen beräknas minska ytterligare i år. Det hänger samman med en uppbromsning i exporten till bl.a. USA, men också ökad konkurrens från bl.a. Japan. Stålkonsumtionen väntas falla med 4% i OECD-länderna under 1991, vilket hänger samman med nedgången i investeringstakten. Under året fortsätter stålpriserna att hållas nere p.g.a. den svaga efterfrågan, men en prisuppgång väntas mot slutet av året. Exporten av järn- och stålprodukter beräknas minska med 2 1/2% i volym i år medan priserna endast ökar med ca 2% i genomsnitt.

Exporten av verkstadsprodukter steg med knappt 1% i volym under 1990. Det gick särskilt dåligt för transportmedelsindustrin. Exporten av maskiner var fortsatt relativt stark och växte ungefär lika mycket i värde under 1990 som 1989. Under 1991 väntas även exporten av maskiner försämras, till följd av de avtagande maskininvesteringarna i omvärlden. Exporten av verkstadsprodukter (exkl. fartyg) beräknas minska med 1/2% i volym.

Tabell 3:3 Export av varor

	Mdr kr.	Volymutveckling procent per år			Prisutveckling procent per år		
	1989	1990	1991	1992	1990	1991	1992
Bearbetade varor	276,2	0,7	0,0	3,9	2,0	2,9	3,2
Fartyg	3,4	-11,6	-11,6	1,2	6,7	5,4	5,5
Petroleumprodukter	8,1	-3,5	4,0	0,0	17,2	-25,0	8,0
Övriga råvaror	44,5	0,8	0,8	-2,3	-2,7	-10,3	7,0
Summa varor	**332,1**	**0,4**	**0,2**	**2,8**	**1,9**	**0,3**	**4,0**

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

3.2 Importen

Tillväxten i varuimporten sjönk markant under 1990. Första halvåret steg importvolymen med drygt 2% från föregående halvår, medan den föll med ca 6 1/2% under andra halvåret. Under fjärde kvartalet minskade importvolymen med ca 6% jämfört med motsvarande kvartal 1989. Mellan 1989 och 1990 minskade därmed varuimporten med 0,3%. I första hand var det den avtagande investeringsaktiviteten, men också den svaga exporten, som verkade dämpande på importen.

Även importprisernas ökningstakt dämpades betydligt under förra året, från drygt 5% 1989 till ca 2 1/2% 1990, trots de kraftiga prisökningarna på råolja och petroleumprodukter under andra halvåret.

Importvolymen av bearbetade varor minskade med ca 1/2% 1990. Den

totala importvägda efterfrågan på bearbetade varor minskade med drygt 1%. Detta indikerar att de svenska producenterna i någon mån fortsatte att tappa marknadsandelar på hemmamarknaden. En förklaring är att hemmamarknadspriserna ökade snabbare än importpriserna.

Råoljeimporten ökade under 1990 med drygt 8% medan importen av petroleumprodukter minskade med 2 1/2% jämfört med 1989. Fallande bensinförbrukning och minskad bränsleförbrukning i industrin bidrog till den låga importen av petroleumprodukter. Importen av övriga råvaror minskade med ca 1% och fartygsimporten med hela 22%.

Importvolymen av petroleumprodukter väntas öka med 8% 1991. Dels återställs lagren efter neddragningen i höstas och dels ökar förbrukningen till följd av en kallare vinter i år än förra året.

Under 1991 beräknas efterfrågan på importvaror i övrigt, utom fartygsimporten, minska ytterligare. Importpriserna totalt väntas bli ungefär oförändrade jämfört med förra året medan hemmamarknadspriserna fortsätter att stiga snabbare än importpriserna. Importen av bearbetade varor förutses minska ytterligare, med drygt 2%, i samband med framför allt den kraftiga nedgången i industrins investeringar. Inte förrän nästa år väntas en återhämtning i importefterfrågan. Totalt beräknas varuimporten 1991 minska med knappt 1%.

Den väntade importuppgången 1992 är främst hänförlig till bearbetade varor, genom att exporten bidrar till en ökad importefterfrågan. Importen av bearbetade varor bedöms öka med drygt 2%. Importuppgången för övriga varor blir något svagare och varuimporten totalt växer därmed lite långsammare än för bearbetade varor, med knappt 2%.

Tabell 3:4 Import av varor

	Mdr kr.	Volymutveckling procent per år			Prisutveckling procent per år		
	1989	1990	1991	1992	1990	1991	1992
Bearbetade varor	250,2	-0,6	-2,3	2,2	2,3	2,7	3,2
Fartyg	4,7	-22,1	69,8	-7,6	4,6	4,5	4,5
Råolja	13,4	8,3	-2,0	2,2	17,0	-21,8	13,4
Petroleumprodukter	9,4	-2,5	8,0	2,0	18,9	-28,0	7,5
Övriga råvaror	38,5	-1,1	-1,4	1,0	-3,9	0,5	4,3
Summa varor	**316,2**	**-0,3**	**-0,8**	**1,9**	**2,4**	**0,0**	**3,6**

Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

3.3 Bytesbalansen

Handelsbalansen för 1990 blev bättre än väntat, och gav ett överskott på närmare 16 miljarder kr. Förbättringen förklaras främst av den kraftiga dämpningen i importvolymen. Överskottet växte med ca 1 miljard kr. jämfört med 1989, trots att Sveriges bytesförhållande (terms of trade) försämrades och exportvolymen var så gott som oförändrad. Under 1991 beräknas överskottet i handelsbalansen bli nära 5 miljarder kr. högre än förra året, främst till följd av den fortsatt svaga importen. Nästa år

beräknas överskottet stiga till 25,5 miljarder kr., till stor del p.g.a. en återhämtning i exporten.

Bytesbalansen visar ett underskott på drygt 33 miljarder kr. för 1990 och försämrades därmed med nära 13 miljarder kr. jämfört med 1989. I år beräknas underskottet växa med ca 10 miljarder kr., till -43,4 miljarder kr. De växande räntebetalningarna på utlandsskulden bidrar främst till detta. Medan statens, riksbankens samt kommunernas räntebetalningar gav ett underskott på lite över 3 miljarder kr. under 1990 gav övriga räntebetalningar ett underskott på drygt 38 miljarder kr. Försämringen i räntenettot totalt förklaras delvis av den kraftiga tillväxten av privat utlandsupplåning för finansiering av direktinvesteringar i företag och fastigheter utomlands samt för köp av utländska aktier. Räntekostnaderna för finansieringen av det ackumulerade bytesbalansunderskottet förklarar för övrigt den fortsatta försämringen i räntenettot.

De svenska direktinvesteringarna utomlands genererar på sikt en avkastning, som uppväger räntekostnaderna. De återinvesterade vinstmedlen, som nu inkluderas i bytesbalansstatistiken, speglar direktinvesteringarnas avkastning. Dessa vinstmedel beräknas uppgå till sammanlagt nära 33 miljarder kr. 1991 och 1992. Återinvesteringarna stiger med omkring 2 miljarder kr. per år.

Direktinvesteringarna i utländska fastigheter genererar däremot låg avkastning på kort sikt. De svenska fastighetsinvesteringarna utomlands ökade markant under 1989 i samband med valutaavregleringen, och mer än fördubblades, till ca 12 miljarder kr. (netto). Ökningstakten i fastighetsinvesteringarna avtog emellertid under 1990, då de uppgick till lite över 16 miljarder kr. Under fjärde kvartalet minskade de med 13% jämfört med den markanta uppgången under motsvarande kvartal 1989. Konjunkturnedgången och den ogynnsamma prisutvecklingen på fastigheter antas dämpa fastighetsinvesteringarna betydligt under prognosperioden.

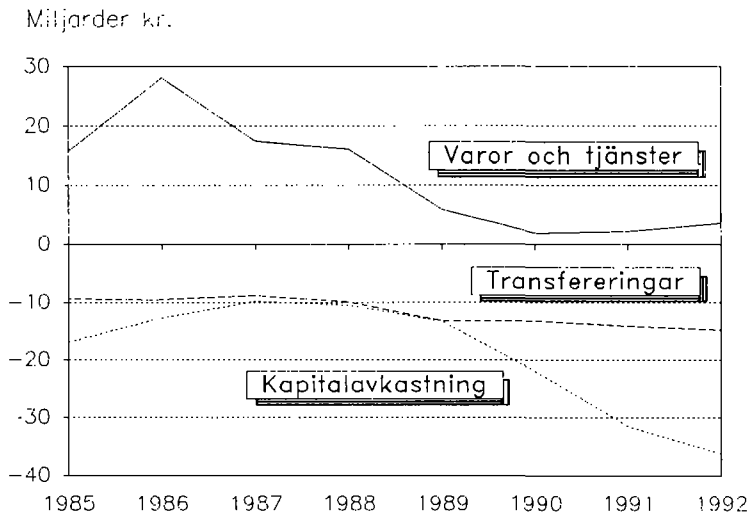
Tillverkningsindustrin mer än fördubblade sina utlandsinvesteringar under 1990. En stor del av detta förklaras av ett par stora svenska förvärv av utländska företag under året - STORAs respektive SCAs förvärv av den tyska industrigruppen Feldmühle Nobel AG respektive den brittiska pappers- och förpackningstillverkaren Reedpack Limited - till en sammanlagd kostnad av omkring 26 miljarder kr. Mot slutet av förra året och i år har dessa företag däremot sålt vissa koncernhelar i utlandet, i samband med omstruktureringar. Försäljningarna kan också ses mot bakgrund av att företagen vill förbättra sin soliditet efter förra årets stora utlandsinvesteringar. SCA har t.ex. aviserat utförsäljningar för 5 miljarder kr. under 1991. Detta innebär att räntebetalningarna på utlandslånen minskar vilket bidrar till att förbättra räntenettot i bytesbalansen.

Direktinvesteringarna under 1991 och 1992 bedöms minska betydligt i samband med företagens krympande vinstmarginaler. Den internationella räntenivån antas ligga på ungefär samma nivå som förra året. Räntenettot försämras av dessa skäl inte lika kraftigt som tidigare då räntenivån steg.

Portföljinvesteringar i utländska aktier ger liksom fastighetsinvesteringar, låga utdelningsintäkter på kort sikt. Dessa investeringar växte kraftigt under de senaste två åren, och uppgick till ca 28 miljarder kr. 1989 och ca 19 miljarder 1990 (netto). Under prognosperioden väntas bl.a. försäkringsbolag öka sina portföljinvesteringar utomlands.

Under 1990 försämrades resevalutanettot, med ca 3 miljarder kr. Underskottet fortsätter att växa i år, men inte lika snabbt som tidigare. Redan mot slutet av förra året märktes en avmattning i utlandsresandet i samband med en kraftig dämpning i den privata konsumtionen. Antalet charterresenärer från Sverige minskade med lite över 3% under 1990. I januari i år minskade antalet med hela 19%. Utlandsresandet präglades av stor försiktighet så länge kriget vid Persiska viken pågick. Resevalutainkomsterna utvecklades också svagt under förra året och t.o.m. minskade i volym. Den relativt högre inflationen i Sverige jämfört med andra OECD-länder och konjunkturavmattningen i omvärlden bidrog till den svaga inkomstutvecklingen. Nästa år väntas både resevalutainkomster- och utgifter stiga, med 1% respektive 5% i volym. Den låga svenska inflationstakten under 1992, samt den förbättrade konjunkturen gynnar då privat konsumtion och resande.

Diagram 3:3 Nettot för varor och tjänster, avkastning på kapital samt transfereringar i bytesbalansen



Källor: Riksbanken och finansdepartementet.

Varu- och tjänstenettot visar ett fortsatt överskott, som visserligen krympt avsevärt under de senaste åren. Nästa år beräknas överskottet växa, till 3,6 miljarder kr., eller 0,2% av BNP, se tabell 3:5. Avkastningsnettot i bytesbalansen försämras emellertid ytterligare. Dess andel av BNP stiger från -1,6% 1990 till -2,4% 1992. För att varu- och tjänstenettot ska uppväga underskottet i avkastningsnettot krävs en mycket kraftig ökning av exporten, alternativt dämpning av importen. Export-

industrins konkurrenskraft förbättras visserligen märkbart, men det tar tid att återvinna världsmarknadsandelar. Ökningen av exportvolymen blir sannolikt inte tillräcklig för att hindra en fortsatt försämring av bytesbalansen.

Tabell 3:5 *Bytesbalans*
Miljarder kr.

	1988	1989	1990	1991	1992
Bearbetade varor	31,7	26,0	29,4	36,8	43,9
Råolja och petroleumprodukter	-12,0	-14,8	-18,8	-14,4	-16,7
Övriga råvaror	3,9	6,0	7,1	3,2	3,1
Fartyg	0,7	-1,3	-0,6	-3,8	-3,4
Korrigeringspost	-0,9	-1,3	-1,3	-1,3	-1,4
Handelsbalans	**23,5**	**14,6**	**15,7**	**20,5**	**25,5**
Sjöfartnetto	8,0	9,0	8,5	8,7	9,1
Övriga transporter	2,6	2,4	2,9	2,9	3,0
Resevaluta	-13,6	-15,6	-18,8	-21,2	-24,7
Övriga tjänster	-4,4	-4,5	-6,4	-8,7	-9,3
Tjänstebalans	**-7,4**	**-8,7**	**-13,8**	**-18,3**	**-21,9**
Varu- och tjänstebalans	**16,1**	**5,9**	**1,9**	**2,2**	**3,6**
Andel av BNP	1,4	0,5	0,1	0,2	0,2
Avkastning på kapital	-10,4	-13,3	-22,0	-31,5	-36,2
därav återinvesterade vinstmedel	8,4	12,5	13,5	15,3	17,6
Transfereringar	-9,9	-13,2	-13,2	-14,1	-14,8
Bytesbalans	**-4,3**	**-20,6**	**-33,3**	**-43,4**	**-47,4**
Andel av BNP	-0,4	-1,7	-2,5	-3,0	-3,2

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

4 Industrin

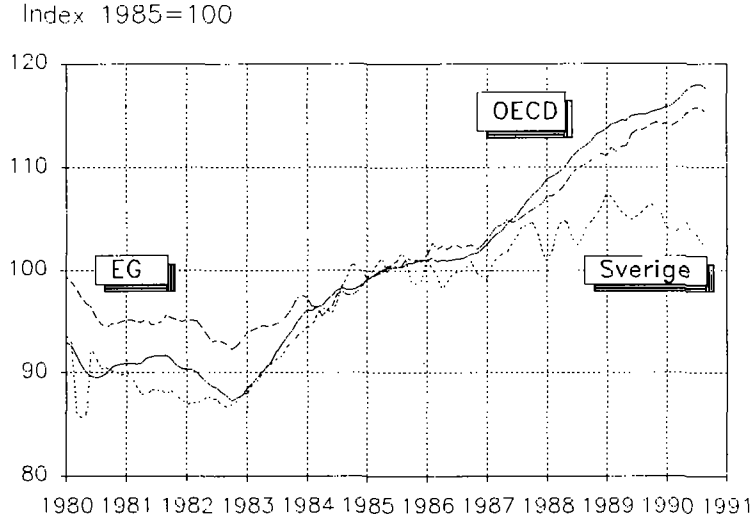
4.1 Produktion

Industrikonjunkturen nådde sin senaste topp i början av 1989. Därefter minskade industriproduktionen med ca 6% t.o.m. fjärde kvartalet 1990. Nedgången beror främst på en allt svagare efterfrågan. Nu ser nära 90% av industriföretagen efterfrågeläget som det främsta hindret mot ökad produktion.

Industrins kapacitetsutnyttjande sjönk ytterligare under fjärde kvartalet 1990 och hade därmed minskat med 1,6 procentenheter under det senaste året till ca 87%. Nedgången var kraftigast för järn-, stål- och metallverk samt verkstadsindustrin. Endast drygt 26% av industriföretagen utnyttjade sin fulla kapacitet under fjärde kvartalet mot 30% ett år tidigare. Kapacitetsutnyttjandet för hela industrin låg ändå ca 7 procentenheter över den genomsnittliga nivån under lågkonjunkturen 1981-82.

Ökningen av arbetslösheten inom industrin, särskilt från andra halvåret 1990, har bidragit till att arbetsmarknaden inte längre är överhettad. Endast 11% av industriföretagen hade i mars brist på yrkesarbetare enligt konjunkturbarometern. Bristtalet är ungefär lika litet vad gäller tekniska tjänstemän.

Diagram 4:1 Industriproduktionen i Sverige, EG och OECD
Tre månaders glidande medelvärde



Anm.: Diagrammet visar utfall t.o.m. november 1990.
Källa: OECD

Nedgången i efterfrågan på industrins produkter, inte minst från exportmarknaden, gjorde att färdigvarulagren började öka under 1989, vilket fortsatte under 1990. Fjärde kvartalet 1990 hade industrins färdigvarulager ökat med 6% från fjärde kvartalet 1989 och med 15%

från motsvarande kvartal 1988, då de var nere på en mycket låg nivå. Trots den kraftiga produktionsminskningen för industrin på 2,8% 1990 (mätt som förändring mellan årsgenomsnitten) växte lagren. I år väntas industrin minska produktionen ytterligare, med 2,8%. Detta torde innebära att företagen minskar sina färdigvarulager och därmed anpassar produktionen bättre till det svaga efterfrågeläget.

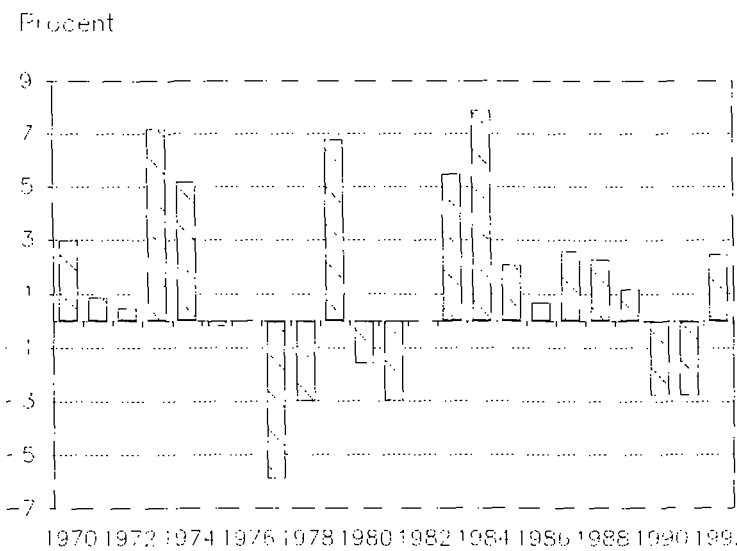
Industriproduktionen minskade särskilt under andra halvåret 1990, med drygt 3% jämfört med motsvarande period föregående år. En nedgång skedde även för andra länder inom OECD, men först mellan tredje och fjärde kvartalet 1990. Den negativa utvecklingen i främst Nordamerika och Storbritannien bidrog till nedgången inom OECD-området, som blev kraftigare än väntat.

Tabell 4:1 Industriproduktion
Procentuell volymförändring

	1988	1989	1990	1991	1992
Basindustri	4,5	1,0	-1,3	-2,1	2,6
Verkstadsindustri exkl. varv	3,7	2,2	-4,5	-4,2	2,6
Övrig industri	0,0	0,1	-1,3	-1,5	2,4
Industri, totalt	**2,3**	**1,2**	**-2,8**	**-2,8**	**2,5**

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

Diagram 4:2 Industriproduktion
Årlig volymförändring



Under 1991 beräknas industriproduktionen i Sverige minska ytterligare fram t.o.m. andra kvartalet. Därefter väntas nedgången avstanna och produktionen vända långsamt uppåt under hösten. Det är genom nedväxlingen i löneökningstakten, den förbättrade konkurrenskraften och en ökad efterfrågan från omvärlden, som kommer att bidra till vändningen i konjunkturen.

Återhämtningen fortsätter under 1992, då efterfrågan från exportmarknaden förbättras. Med det gynnsammare konkurrensläget skulle industriproduktionen ta fart och växa relativt snabbt, med 2,5% från 1991-års låga nivå.

4.2 Lönsamhet

Den höga vinstnivå, som nåddes i industrin efter devalveringarna i början av 1980-talet, bröts under andra halvåret 1989 i takt med den allt svagare efterfrågan. Vinstandelen, d.v.s driftsöverskottet brutto som andel av förädlingsvärdet, sjönk med sammanlagt ca 5 procentenheter under 1989-1990, se tabell 4:2. *Bruttoöverskottet* visar hur mycket som återstår av förädlingsvärdet då lönekostnaderna räknats bort. Detta är ett nationalräkenskapsbegrepp, som i företagsekonomiska termer närmast motsvaras av rörelseresultat exkl. lagerprisvinster och före kalkylmässiga avskrivningar. Industrins *marginal* är produktpriset dividerad med rörlig kostnad.

Efterfrågeläget blev allt sämre under förra året, men industrins lönekostnader fortsatte att öka i snabbare takt än året innan. Däremot minskade ökningstakten i insatsvarukostnaderna relativt kraftigt. Bl.a. sjönk priserna för metaller. Sammantaget steg de rörliga kostnaderna per producerad enhet med 5,6% mot 7,7% 1989. Industrins vinstmarginal föll ändå mycket kraftigare än under 1989, med 1,8%, som en följd av att företagen höll tillbaka sina prisökningar för att försvara sin konkurrenskraft.

Lönsamhetsnedgången under 1990 drabbade större delen av industrin utom järnmalmsgruvor, livsmedelsindustrin, sågverk och petroleumraffinaderier. Vinstandelen för sågverken väntas emellertid i år minska kraftigt i samband med försämrad orderingång och en början till dämpning i byggkonjunkturen.

De små och medelstora företagen är finansiellt sett mer sårbara under en konjunkturnedgång jämfört med storföretagen. Den relativt stora ökningen i företagskonkurser med 44% under 1990 skedde till den övervägande delen bland fåmansföretag. Ca 2/3 av samtliga företagskonkurser fanns bland företag utan anställda och i stort sett 1/3 bland företag med upp till 100 anställda. Tillverkningsindustrin svarade för ca 14% av företagskonkurserna medan det största antalet fanns inom detaljhandeln (se vidare kapitel 5). Räknat i antal anställda som berördes svarade däremot tillverkningsindustrin för den största andelen, hela 37%.

Soliditeten, d.v.s. eget kapital som andel av balansomslutningen, minskade för tillverkningsindustrin under de senaste åren och var lägst inom de små och medelstora företagen. Låg soliditet ökar sårbarheten

inför resultatförsämringar. Småföretagen har sämre tillgång på eget kapital än storföretagen och rör sig istället med en högre skuldsättningsgrad. Vinstmarginalerna försämrades för samtliga storleksgrupper av företag under de senaste åren, men marginalerna var lägst bland småföretagen. Kreditförlusterna inom bank- och kreditväsendet, som uppdagades i höstas, har gjort det svårare att låna pengar vilket särskilt försvårar de små företagens finansiella situation, då de vanligen har brist på eget kapital. Storföretag med större säkerheter och högre soliditet har relativt lättare att få lån beviljade.

Vinstnedgången för den totala industrin speglar väl den försämring som skedde redan fr.o.m. 1986 för verkstadsindustrin. Från toppnivåerna under 1984 och 1985 hade verkstadsindustrins vinstandel halverats 1990, då den uppgick till drygt 15%. Nedgången omfattade samtliga delbranscher och storleksgrupper av företag. Lönsamheten för personbils- och lastbilsindustrin försämrades särskilt kraftigt i takt med vikande efterfrågan på främst huvudmarknaderna Norden, Storbritannien och Nordamerika.

I år väntas lönsamheten inom transportmedelsindustrin falla ytterligare. Verkstadsindustrins vinstandel beräknas nå sin botten på omkring 14,5%. Särskilt stor väntas nedgången bli för tillverkare av industrimaskiner, vilket kan sättas i samband med investeringsneddragningar i Sverige och omvärlden.

Skogsindustrins bruttoöverskottsandel nådde sin senaste toppnivå, 47,5% så sent som 1988 och dess lönsamhet var fortfarande relativt hög förra året. Med en fortsatt svag efterfrågan och produktionsminskning väntas vinstandelen falla markant i år och komma ner på ungefär samma nivå som under 1982. Produktionsvolymen minskar framför allt inom massaindustrin. Även inom järn- och stålverk samt icke-järnmetallverk sker en tillbakagång. Antalet arbetade timmar minskar ännu kraftigare och produktiviteten stiger.

För 1991 förutses en nedväxling i industrins löneökningstakt. Dessutom stiger insatskostnaderna med bara lite över 1% per producerad enhet, den lägsta ökningstakt som uppmätts under det senaste decenniet. Industrins rörliga kostnader per producerad enhet väntas därmed öka med bara omkring 2 1/2%. Produktpriserna ökar ännu lite långsammare, vilket gör att marginalerna fortsätter att krympa något.

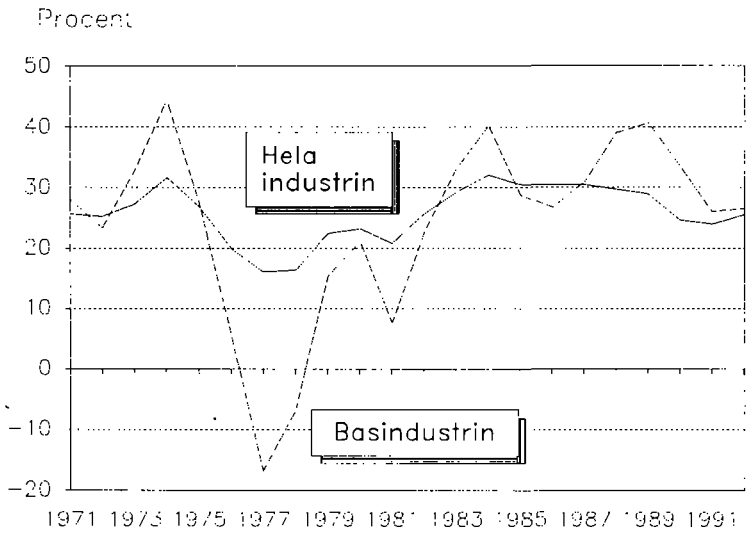
Med fortsatt relativt låga insatsvarukostnader 1992 och historiskt låga löneökningar för industrin, i kombination med en vändning uppåt i världskonjunkturen, förbättras industrins vinstmarginaler 1992. Bruttovinstandelen växer med omkring 1 1/2 procentenhet för industrin totalt jämfört med 1991. För basindustrin stiger vinstandelen långsammare 1992, med 1/2 procentenhet. Produktiviteten inom basindustrin väntas dock stiga och den låga ökningstakten i rörliga kostnader förbättrar förutsättningarna för en starkare uppgång i produktion och lönsamhet även för denna del av industrin på lite längre sikt.

Tabell 4:2 Rörliga kostnader, produktpriser, marginaler per producerad enhet samt bruttoöverskottsandel
Procentuell förändring

	1988	1989	1990	1991	1992
Insatskostnad	7,8	7,0	3,9	1,2	3,0
Lönekostnad[1]	5,5	9,2	9,9	5,6	0,2
Summa rörlig kostnad	7,2	7,7	5.6	2,6	2,1
Produktpris	6,6	7,4	3,7	2,4	2,7
Marginal	**-0,6**	**-0,3**	**-1,8**	**-0,1**	**0,6**
Bruttoöverskottsandel[2]	29,7	28,9	24,6	23,9	25,5

[1] Lönekostnad per producerad enhet.
[2] Som andel av förädlingsvärdet.
Anm: Uppgifterna avser industri exkl. petroleumraffinaderier och varv.
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Diagram 4:3 Industrins bruttoöverskottsandel



5 Näringslivets tjänster

Sverige var långt in i detta århundrade ett agrarsamhälle där större delen av befolkningen sysselsattes inom jord- och skogsbruk. Vid början av 1930-talet övertog industrin (inkl. gruvor) och byggverksamhet rollen som samhällsekonomins bas. I början av 1960-talet passerades industrin av tjänstesektorerna med avseende på antalet sysselsatta. 1990 arbetade nära 2/3 av de sysselsatta inom tjänstesektorn och ca 1/3 inom den varuproducerande sektorn. Den privata tjänstesektorn, som näringslivets tjänstesektor vanligtvis kallas, svarade för knappt 35% av sysselsättningen och 41% av den totala produktionen 1990.

Framväxten av en stor tjänstesektor förekommer i de flesta utvecklade ekonomier. Inom OECD ökade den genomsnittliga andelen sysselsatta inom tjänstesektorn från knappt 50% 1970 till drygt 62% 1988.

Den privata tjänstesektorn - som nu för första gången redovisas i ett eget kapitel i nationalbudgeten - består av en mängd heterogena branscher, som producerar tjänster för försäljning på marknaden. Även statliga och kommunala bolag samt affärsdrivande verk inräknas i näringslivets tjänstesektor.

Den privata tjänstesektorn kännetecknas av en kraftig koncentration till storstadsområdena, framför allt Stockholmsområdet. 1990 fanns ca 28% av de sysselsatta inom sektorn i Storstockholmsområdet. Det innebär att ca hälften av sysselsättningen i Stockholms län var inom den privata tjänstesektorn. Drivkraften bakom tjänstesektorns framväxt är främst att produktionsmetoderna i ekonomin blivit alltmer kunskapsintensiva, vilket ökat behovet av kvalificerade tjänster. Till viss del är framväxten av tjänstesektorn ett statistiskt fenomen. Vissa tjänster som förr producerades inom industrin köps nu i ökad utsträckning externt, i många fall som en följd av bolagisering av tjänsteproduktion som tidigare skett inom industriföretagen. Tjänsteföretag kan genom en långtgående specialisering i vissa fall tillhandahålla tjänster till en betydligt lägre kostnad.

Tabell 5:1 Förädlingsvärde
SNI 6-9

	Löp.priser milj. kr. 1990	Procentuell utveckling i fasta priser					
		1980-85[1]	1986	1987	1988	1989	1990
Handel, hotell och restaurang	129 469	1,4	4,3	5,3	3,4	2,0	-0,9
Samfärdsel, kommunikation	77 948	1,3	3,9	8,1	6,8	4,5	5,4
Bank, försäkring, fastighetsförvaltning, uppdragsverksamhet	244 192	3,0	3,5	4,1	3,8	3,8	1,3
- exkl. fastighetsförvaltning	120 789	5,3	8,1	7,6	7,0	5,3	2,0
Övriga privata tjänster	46 689	1,0	3,6	4,7	0,5	0,7	-1,9
Summa tjänstesektorn	**498 298**	**2,0**	**3,8**	**5,1**	**3,8**	**3,1**	**1,0**

[1] Genomsnittlig procentuell utveckling.
Anm: Utvecklingstalen åren 1980-85 är beräknade i 1980 års priser, 1986-90 i 1985 års priser.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Förädlingsvärdet ökade med i genomsnitt knappt 4% per år under åren 1986 t.o.m. 1989, se tabell 5:1. Under samma period steg BNP med i genomsnitt nära 2%. Produktionen inom privat tjänstesektor expanderade därmed dubbelt så snabbt som produktionen i hela ekonomin. För 1990 var tillväxten svagare både inom tjänstesektorn och ekonomin som helhet. Inom samfärdsel, kommunikation och uppdragsverksamhet var dock tillväxten fortsatt stark.

Sysselsättningens utveckling visar också att tjänstesektorn vuxit snabbt under det senaste decenniet, se tabell 5:2. Under perioden 1980 t.o.m. 1990 ökade sysselsättningen inom privat tjänstesektor med i genomsnitt 1,4% per år, medan motsvarande siffra för ekonomin totalt uppgick till 0,7%. Sedan 1987 arbetar också fler inom privat tjänstesektor än inom den varuproducerande sektorn.

Tabell 5:2 Sysselsättning
Medeltal sysselsatta efter näringsgren

	Tusental personer 1990	Årlig procentuell förändring					
		1980-85	1986	1987	1988	1989	1990
Handel, hotell och restaurang	638	0,1	0,1	1,7	2,8	3,6	-0,7
Samfärdsel, kommunikation	300	0,6	-0,2	0,3	0,0	1,8	2,1
Bank, försäkring, fastighets-förvaltning, uppdragsverksamhet	373	2,9	12,3	5,1	4,1	5,1	4,6
Övriga privata tjänster	263	0,5	0,1	2,4	0,0	0,9	2,2
Sysselsatta i privat tjänstesektor	**1 574**	**0,8**	**2,4**	**2,3**	**2,1**	**3,1**	**1,5**
Andel av total sysselsättning	34,6	32,2	33,1	33,6	33,8	34,4	34,6
Sysselsatta i varuprod. sektor	**1 437**	**-1,5**	**-0,1**	**0,3**	**2,0**	**-1,8**	**-1,8**
Andel av total sysselsättning	31,6	34,9	33,5	33,3	33,5	32,4	31,6
Sysselsatta i totala näringslivet	**3 012**	**-0,2**	**1,2**	**1,3**	**1,9**	**0,7**	**-0,1**
Totalt antal sysselsatta	**4 550**	**0,4**	**0,6**	**0,8**	**1,4**	**1,5**	**0,9**

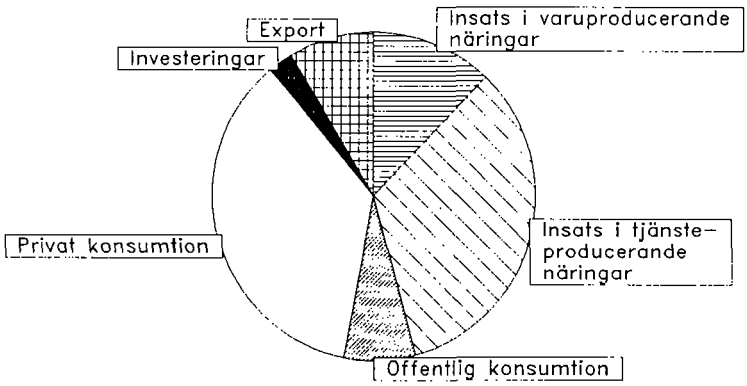
Källa: Statistiska centralbyrån.

Produktiviteten inom tjänstesektorn har fluktuerat kraftigt och på ett inte alltid förklarligt sätt. Under perioden 1986 t.o.m. 1990 var produktivitetsutvecklingen i genomsnitt 0,7% per år. Då ökade den inom handel, hotell och restaurang med 1,2% årligen, inom samfärdsel och kommunikation med 3,6% och inom uppdragsverksamhet med 0,7%. Mätningarna av produktiviteten är mycket osäkra. Som exempel kan nämnas att nationalräkenskaperna antar en årlig produktivitetsutveckling om 2% inom bank- och försäkringsverksamhet. Hur produktiviteten skall mätas på ett rättvisande sätt är föremål för översyn inom produktivitetsdelegationen.

I diagram 5:1 fördelas den totala privata tjänsteproduktionen 1989 efter användning. Av diagrammet framgår att nära hälften av tjänsteproduktionen är s.k. företagstjänster och utgör insats i annan produktion, främst annan tjänsteproduktion. Den näst största delen, mer än 1/3, går till privat konsumtion. Efterfrågan av företagstjänster följer främst industrikonjunkturen, medan hushållstjänsternas efterfrågan närmast kopplas samman med utvecklingen av privat konsumtion. Den del av tjänstepro-

duktionen som exporteras uppgår till ca 8%. Därmed påverkar efterfrågan från utlandet inte sektorn direkt i särskilt stor utsträckning. Tjänstehandeln utgör grovt räknat 20 - 25% av den totala utrikeshandeln med varor och tjänster.

Diagram 5:1 Fördelning av privat tjänsteproduktion



Anm: Fördelning av produktionen 1989 inom SNI 6-9 till olika användare. Från produktionen är handelsmarginaler och ofördelade banktjänster exkluderade.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Tabell 5:3 Lönsamhet inom bolagssektorn 1989
Procent

	Hushållstjänster		Företagstjänster		Tillverkn.-industrin	Total bolagssekt.
	SNI 6	SNI 9	SNI 7	SNI 8	SNI 3	SNI 1-9
Finansstatistik:						
Soliditet	12,4	16,5	14,6	12,6	23,0	18,5
Skuldsättningsgrad	589,7	424,7	478,7	626,9	264,8	361,1
Avkastning av totalt kapital	7,8	13,5	8,0	7,7	8,0	8,0

Anm: Soliditet är beräknad som eget kapital i förhållande till totalt kapital, skuldsättningsgrad visar totala skulder dividerat med eget kapital och avkastning på totalt kapital är resultat efter finansiella intäkter i förhållande till balansomslutningen. Finansstatistik för företag inom SNI 8 omfattar endast uppdragsverksamhet och maskinuthyrning.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Stabiliteten i ett företag beror på bl.a. soliditeten, dvs. eget kapital i förhållande till totalt kapital. I tabell 5:3 återfinns olika stabilitets- och lönsamhetsmått för aktiebolagen inom den privata tjänstesektorn. Där ingår emellertid ej finansiella företag och fastighetsförvaltning och inte heller statliga affärsverk. Det framgår att soliditeten generellt är lägre inom tjänstesektorn än inom industrin. Inom handeln, hotell och restaurang samt uppdragsverksamhet är den hälften så hög som inom tillverkningsindustrin. Därmed är dessa branscher extra konjunktur- och räntekänsliga. Skuldsättningsgraden är också ovanligt hög. Avkastningen på totalt kapital, som anger resultat efter finansiella intäkter i förhållande till balansomslutningen, visar en relativt samlad bild för tjänstesektorn. Den minsta tjänstebranschen, övriga privata tjänster inom SNI 9, har en

märkbart hög lönsamhet, medan handeln samt uppdragsverksamhet genererar en något lägre avkastning än tillverkningsindustrin eller genomsnittet för hela bolagssektorn.

Antalet konkurser ökade 1990 med nära 40% inom tjänstesektorn jämfört med 1989, varav de flesta återfanns inom handeln. Antalet berörda anställda uppgick till 13 600 personer 1990, vilket var ca 75% fler än 1989. Under 1990 steg antalet varslade inom tjänstesektorn med 131% till ca 12 600 personer. Ökningstakten accelererade kraftigt under loppet av 1990 och under första kvartalet 1991 varslades 3 000 personer i genomsnitt per månad.

Företag med låg soliditet och liten vinstmarginal har svårt att klara en konjunktursvacka. Majoriteten av företagen inom tjänstesektorn är små- och medelstora. För dessa kan en nu mer restriktiv kreditgivning från banker och finansbolag bli kännbar.

Utsikter för 1991 - 1992

Konjunkturinstitutet publicerar sedan tredje kvartalet 1990 en konjunkturbarometer för tjänstesektorn motsvarande den som görs för industrin. Så länge tidsserier saknas bör resultaten tolkas med försiktighet. Utvecklingen särskiljs inom dagligvaru-, sällanköpsvaru- och partihandel, åkerier och uppdragsverksamhet. Nulägesbeskrivningen för första kvartalet 1991 vittnar om ökad försäljning av hushållstjänster samtidigt som försäljning av företagstjänster föll. Med undantag av uppdragsverksamhet råder det i princip inte någon brist på personal med branschspecifik kunskap. Det är fler som betecknar lönsamheten som dålig än som bra inom samtliga branscher. Här utmärker sig dagligvaruhandeln som den svagaste. Inom samtliga branscher anses konjunkturläget vara svagt och tros också förvärras det närmaste halvåret. Här är förväntningarna hos gruppen som producerar företagstjänster mörkast.

I och med skattereformen breddades basen för mervärdeskatt, vilket påverkar de tjänstesektorer som tidigare var befriade från mervärdeskatt eller hade reducerad skattesats. Under perioden 1980 t.o.m. 1990 har konsumentpriserna för privata tjänster inkl. bostäder ökat med 9,4% mer än totala KPI. Priser inom matservering steg under samma period med ca 40% mer än total KPI. Kraftiga prisökningar i samband med skattereformen från en redan tidigare hög prisnivå förväntas leda till strukturförändringar inom vissa branscher.

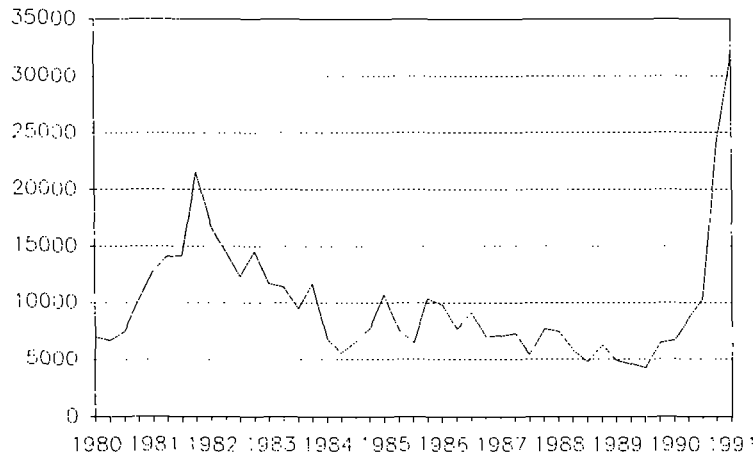
De förväntningar som framkommer i tjänstebarometern, tillsammans med prognoserna för industrikonjunkturen och privat konsumtion indikerar en negativ utveckling av företagstjänster 1991, medan hushållstjänster beräknas utvecklas bättre. De nya relativpriser som skattereformen ger upphov till reducerar dock hushållens efterfrågan på tjänster. Total tjänsteproduktion förväntas öka med 0,8% 1991 och 1,7% 1992. Sysselsättningsexpansionen förväntas minska markant under prognosperioden, främst för producenter av företagstjänster. Prognoserna över produktion och sysselsättning innebär att produktiviteten inom sektorn förväntas öka något under prognosperioden.

6 Arbetsmarknaden

Överhettningen på arbetsmarknaden lättade successivt under loppet av 1990. De tidigaste tecknen var att efterfrågan på arbetskraft, som speglas i antalet lediga platser hos arbetsförmedlingarna, avtog i allt snabbare takt. Samtidigt reducerades bristen på arbetskraft starkt. Det visade sig dels genom att antalet kvarstående lediga platser minskade, dels genom nedgången av antalet företag som hade brist på arbetskraft, enligt konjunkturinstitutets barometer. Den vikande efterfrågan slog under vintern igenom i en successivt ökande arbetslöshet samtidigt som sysselsättningsutvecklingen stagnerade.

Antalet varsel om uppsägningar har ökat starkt, framför allt sedan sista kvartalet 1990. Hur stor del av dessa som i praktiken verkställs är osäkert, men uppgången medverkar till att arbetslösheten förutses fortsätta stiga. Jämfört med den genomsnittliga arbetslösheten 1990 på 1,5% väntas en uppgång till 2,6% i årsgenomsnitt 1991. Sysselsättningen minskar men utbudet förutses utvecklas svagt i och med konjunkturläget, vilket dämpar uppgången i arbetslöshet. Nästa år beräknas arbetslösheten stiga till 2,8% i årsgenomsnitt. Om den i budgetpropositionen i januari beslutade förstärkningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, samt de ytterligare åtgärder som nu aviseras, exkluderas från beräkningarna skulle arbetslöshetsnivån 1992 ligga ca 1,3 procentenheter högre än redovisat.

Diagram 6:1 Antal varsel om uppsägningar per kvartal



Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen.

6.1 Sysselsättning

Efter de två föregående årens starka sysselsättningstillväxt på över 60 000 personer per år stagnerade sysselsättningen under 1990. Årsmedeltalet steg ändå med i genomsnitt drygt 40 000 personer, eller med 0,9%, p.g.a. den starka uppgången under loppet av 1989. Antalet

arbetade timmar steg samtidigt med 0,6% enligt nationalräkenskaperna. Således minskade den faktiska medelarbetstiden med ca 0,2%. Korrigerat för att 1990 hade färre arbetsdagar än 1989 var dock arbetstiden oförändrad.

Bakom sysselsättningsstagnationen under loppet av året ligger en nedgång inom den konkurrensutsatta industrin, medan aktiviteten inom den skyddade sektorn stagnerat först de senaste månaderna.

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

	Nivå	Förändring från föregående år				
	1990	1988	1989	1990	1991	1992
Sysselsättning:						
Jord- och skogsbruk	149	-3	-9	-10	-8	-2
Industri	1 000	5	7	-25	-34	-6
Byggnadsverksamhet	313	3	11	23	-3	-13
Privata tjänster	1 638	44	51	26	5	13
Kommunal verksamhet	1 199	20	8	16	7	8
Statlig verksamhet	203	-7	-2	10	-5	-3
Totalt	**4 508**	**60**	**67**	**42**	**-38**	**-3**
Arbetskraften	4 577	49	56	50	11	6
Arbetslöshet,	69	-12	-11	8	49	9
% av arbetskraften	1,5	1,6	1,4	1,5	2,6	2,8

Källor: Statistiska centralbyrån (AKU) och finansdepartementet.

Sysselsättningen inom jord- och skogsbruk väntas fortsätta minska. Under 1990 sjönk antalet med 10 000 personer. Jordbrukspolitiken innebär bl.a. att konkurrensen inom sektorn ökar och en fortsatt anpassning av sysselsättningen är trolig.

Efter nedgången i industrin med ca 80 000 personer i början av 1980-talet ökade sysselsättningen. Sedan 1986 har dock ökningstakten bromsats. Under 1990 vände utvecklingen och antalet sysselsatta minskade med ca 25 000 personer. Arbetslösheten bland kassamedlemmarna fortsatte att stiga och bristen på arbetskraft är nu på ungefär samma nivå som under lågkonjunkturen i början av 1980-talet, enligt konjunkturinstitutets marsbarometer. Räknat i timmar sjönk sysselsättningen med drygt 3% medan produktionen minskade med knappt 3%. Detta innebär att produktiviteten utvecklades svagt. Anpassningen av sysselsättningen till produktionsnedgången har gått snabbt. Med tanke på antalet varsel om uppsägningar förutses en fortsatt neddragning också i år, med ca 34 000 personer. Effektiviseringar som inte genomfördes under högkonjunkturen kommer nu till stånd, med sysselsättningsneddragningar som följd. Industriproduktionen väntas falla med 2,8% 1991. Produktiviteten ökar därigenom något mer än under 1990, med 0,7%. År 1992 bromsas sysselsättningsneddragningen till 6 000 personer i och med att produktionen vänder uppåt. Därmed stiger produktiviteten med 3%.

Byggnadsverksamheten var den bransch som relativt sett utvecklades starkast under 1990. Mellan 1981 och 1983 sjönk antalet sysselsatta med

ca 20 000 personer. Därefter låg antalet kvar på en stabil nivå till 1987 då sysselsättningen steg markant. Nästa starka uppgång kom 1989 och under de senaste två åren har byggsysselsättningen ökat med ca 35 000 personer. Förra året expanderade sysselsättningen med ca 8%. Från att tidigare ha lidit stor brist på arbetskraft kunde sektorn lättare rekrytera personal i takt med att överhettningen på övriga arbetsmarknaden i stort sett försvann. En viss stagnation av sysselsättningen säsongrensat kan dock noteras de senaste månaderna. Dessutom har antalet arbetslösa byggnadsarbetare ökat sedan främst andra halvåret 1990. Aktiviteten inom byggnadssektorn väntas avta under andra halvåret 1991 och nedgången fortsätter 1992. Därmed sjunker också sysselsättningen med 3 000 i år respektive 13 000 personer 1992.

Efter de två föregående årens starka sysselsättningsexpansion inom den privata tjänstesektorn halverades ökningen till 26 000 personer 1990. Under loppet av året kan en viss stagnation noteras. Det är främst nedgången av antalet sysselsatta inom handeln som drar ned utvecklingen. År 1991 och 1992 väntas måttliga ökningar, till följd av en lägre aktivitet inom sektorn, uppgående till 5 000 respektive 13 000 personer. Att en tillväxt överhuvudtaget beräknas ske är till stor del en följd av att den privata konsumtionen tillhör den del i ekonomin som expanderar. Samtidigt dämpas aktiviteten i branschen genom att basen för mervärdeskatten breddas i samband med skattereformen och p.g.a. den allmänna konjunkturnedgången.

Den relativt starka uppgången med 16 000 personer inom den kommunala verksamheten under 1990 möjliggjordes genom att överhettningen på arbetsmarknaden i övrigt dämpades och svårigheterna att rekrytera personal avtog. En ökad sysselsättning väntas inom omsorgssektorn de närmaste åren samtidigt som det sker en viss neddragning på den administrativa sidan. Totalt förutses sysselsättningen stiga med 7 000 personer 1991 och med 8 000 personer 1992.

Sysselsättningen inom staten har enligt AKU stigit starkt, med 10 000 personer, under 1990. Uppgången är dock en följd av statistiska mätfel. Den verkliga utvecklingen är sannolikt ett ungefär oförändrat antal. Neddragningen av den statliga administrationen med 10% på 3 år innebär att sysselsättningen förutses sjunka i år och nästa år.

Sammantaget förutses försvagningen på arbetsmarknaden fortsätta 1991 och 1992. Totalt beräknas sysselsättningen minska med närmare 40 000 personer 1991. År 1992 väntas minskningen avta till endast 3 000 färre sysselsatta. Nedgången sker främst inom industrin och byggsektorn medan övriga sektorer stagnerar. Totalt i ekonomin var produktiviteten i det närmaste oförändrad 1990 i och med att produktionen ökade med 0,6% och timsysselsättningen steg obetydligt mer. Till följd av att sysselsättningen minskar starkare än produktionen 1991 beräknas produktiviteten börja stiga, med 0,6%. Ett flertal faktorer verkar uppdragande. Produktiviteten stiger genom att brist på arbetskraft inte längre leder till restriktioner på produktionen. Även övriga flaskhalsproblem minskar i och med det lägre kapacitetsutnyttjandet. En minskad personalomsättning leder också till att produktivitetsförluster till följd av omställningsproblem

avtar. Sysselsättningsanpassningen sker normalt långsammare än produktionsanpassningen och i ett sent skede av konjunkturnedgången tenderar företagen att hålla kvar arbetskraften i allt mindre utsträckning. Det mycket stora antalet varsel, under sista kvartalet 1990 och första kvartalet 1991, tyder på att företagen i denna konjunkturnedgång agerat snabbare än tidigare. År 1992 fortsätter timsysselsättningen att falla något medan produktionen vänder uppåt, vilket gör att produktiviteten stiger ytterligare, med 1,2%.

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

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

Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Eftersom sysselsättningen minskar mer i antal timmar än i personer sjunker medelarbetstiden något 1991. Det är ett resultat av ett antal motverkande faktorer. Konjunkturläget begränsar möjligheten att utöka medelarbetstiden trots att skattereformens marginalskattesänkning innebär incitament i den riktningen. Neddragnade verkar också utvidgningen av den lagstadgade semestern med två dagar för vissa grupper. I samma riktning verkar det ökade antalet permitteringar med korttidsvecka. En tendens till ett ökat antal deltidsarbetande med kort deltid (1-19 timmar) har noterats de senaste månaderna. En fortsatt ökning är trolig till följd av konjunkturläget. Omläggningen av sjukförsäkringen medverkar däremot till en uppgång av medelarbetstiden i och med att korttidsfrånvaron väntas minska. Även 1992 sjunker troligen medelarbetstiden svagt. I uppdragande riktning verkar bl.a. de ökade satsningarna på rehabilitering inom sjukförsäkringsområdet samt införandet av en arbetsgivarperiod i sjukförsäkringen fr.o.m. den 1 januari 1992. Neddragande verkar dock införandet av utbildningsvikariaten, förutom konjunkturläget.

6.2 Utbud av arbetskraft

Utbudet av arbetskraft har stigit markant de senaste åren till följd av den starka efterfrågeuppgången. Under 1990 steg utbudet med 50 000 personer, dvs. i ungefär samma omfattning som de närmast föregående åren. Under loppet av året avtog dock ökningstakten. Av uppgången under året berodde två tredjedelar på befolkningsmässiga faktorer och resterande del på ett ökat arbetskraftstal.

Befolkningen i arbetsför ålder, 16-64 år, steg med i genomsnitt drygt ca 40 000 personer 1990 enligt AKU. Större delen av ökningen kan hänföras till nettoinvandringen som uppgick till 35 000 personer varav uppskattningsvis ca 75% i arbetsför ålder. Nettoinvandringen var således betydligt lägre än under 1989 då antalet uppgick till 44 000. Även 1991 och 1992 väntas nettoinvandringen avta, men kvarstår dock fortfarande på en hög nivå historiskt sett, till 25 000 respektive 20 000 personer.

Arbetskraftsdeltagandet steg under 1990 med 0,3 procentenheter i åldrarna 16-64 år. Relativt sett steg deltagandet mest i åldersgruppen 55-64 år. Även i mellangrupperna skedde en svag ökning. Däremot sjönk arbetskraftstalen i åldrarna 16-24 år efter två års uppgång. Nedgången väntas fortsätta i år och 1992. I ett försämrat arbetsmarknadsläge försvåras inträdet på arbetsmarknaden, vilket kan vara ett incitament att i stället studera. Möjligheterna att förvärvsarbeta vid sidan av studier avtar också i takt med minskad efterfrågan på arbetskraft. Totalt väntas det relativa arbetskraftstalet minska med ca 0,2 procentenheter per år under 1991 och 1992. Det innebär att arbetskraften stiger med 11 000 personer 1991 och med 6 000 personer 1992.

Tabell 6:3 Relativa arbetskraftstal för olika åldersgrupper
Årsmedeltal 1990 och förändring i procentenheter

		Nivå	Förändring från föregående år				
		1990	1986	1987	1988	1989	1990
16-19 år,	män	47,7	-0,2	-2,6	0,6	2,5	-0,4
	kvinnor	50,5	-2,2	-1,1	1,1	2,0	-0,8
20-24 år,	män	84,8	-1,3	-1,1	2,3	0,7	-0,2
	kvinnor	80,6	-1,0	-1,8	0,9	1,2	-1,4
25-54 år,	män	95,1	0,1	-0,1	0,0	0,3	0,0
	kvinnor	91,3	0,9	0,1	0,4	0,1	0,3
55-64 år,	män	75,5	-0,5	1,0	0,0	-0,2	0,7
	kvinnor	66,3	1,5	2,7	0,6	-0,6	2,0
Totalt		**84,8**	**0,3**	**0,1**	**0,6**	**0,5**	**0,3**

Källor: Statistiska centralbyrån (AKU).

Sedan 1986 ingår inte åldersgruppen 65-74 år i de månatliga arbetskraftsundersökningarna. Under fjärde kvartalet varje år görs dock en specialundersökning av denna grupp. Under 1988 och 1989 steg antalet i arbetskraften med 10 000 respektive 5 000 personer. Under 1990 sjönk antalet med 7 000 personer till 71 000 totalt. Det innebär att 8,5% av befolkningen i denna åldersgrupp ingick i arbetskraften mot 9,3% året

innan. Männen deltar i arbetskraften i mer än dubbelt så hög utsträckning som kvinnorna. Drygt 12% av männen och ca 5% av kvinnorna deltar därmed. I motsats till föregående år, då antalet egna företagare svarade för hela uppgången svarade denna grupp för hela nedgången 1990. Bland samtliga äldre är det dessutom främst de med kort deltid som minskat i antal.

6.3 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Efter sex års oavbrutet fallande arbetslöshet inleddes en uppgång under 1990. Tecken på stigande arbetslöshet fanns från maj 1990. Säsongrensat steg arbetslösheten från 1,3% första kvartalet 1990 till 1,8% fjärde kvartalet. Uppgången fortsatte också under första kvartalet i år då arbetslösheten säsongrensat uppgick till 2,1%. Den genomsnittliga arbetslösheten under 1990 uppgick till 1,5% eller 69 000 personer. Jämfört med 1989 innebar det en uppgång med 0,1 procentenheter eller 8 000 personer.

Den regionala skillnaden i arbetslöshet har minskat under den gångna högkonjunkturen jämfört med närmast föregående högkonjunktur. Enligt AKU steg arbetslösheten inte lika mycket i skogslänen som i övriga landet under andra halvåret 1990. Skogslänen ligger dock något efter övriga landet i konjunkturfasen. Första kvartalet i år ökade arbetslösheten lika mycket inom de olika områdena och uppgick då till 3,1% i skogslänen, 1,9% i storstadslänen och till 2,3% i övriga landet. Vid fortsatt stigande arbetslöshet är det emellertid troligt att arbetslösheten ökar mer i skogslänen än i genomsnittet för landet, vilket är vanligt historiskt sett.

Åldersmässigt är det främst bland ungdomar som arbetslösheten stigit hittills. Det gäller särskilt i gruppen 16-19 år där arbetslösheten gick upp med 1,4 procentenheter från 1989 till 4,5% 1990. Inom denna åldersgrupp har arbetslösheten i stort sett minskat kontinuerligt sedan 1984, trots att antalet i sysselsättningsskapande åtgärder samtidigt har dragits ned de senaste åren. Även inom åldersgruppen 55-64 år har arbetslösheten tidigare minskat starkt, men en uppgång noteras under loppet av 1990.

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

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

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

Övriga tecken på en försvagad konjunktur är att antalet latent arbetssökande och de undersysselsatta av arbetsmarknadsskäl ökar. Under loppet av 1989 bromsades den tidigare starka nedgången av antalet latent arbetssökande, dvs. personer som velat och kunnat arbeta men som inte aktivt sökt arbete och därför inte räknats som arbetslösa. Under 1990 skedde en uppgång med 5 000 till närmare 40 000 personer. En stor del av de latent arbetssökande är ungdomar i åldern 16-19 år. Samma utveckling gäller de undersysselsatta. Under 1990 var antalet drygt 20 000 fler än under 1989, vilket innebar att 192 000 personer skulle vilja arbeta mer men hindras av arbetsmarknadsskäl. Deltidsarbetslösheten är särskilt utbredd inom den offentliga tjänstesektorn och inom detaljhandeln.

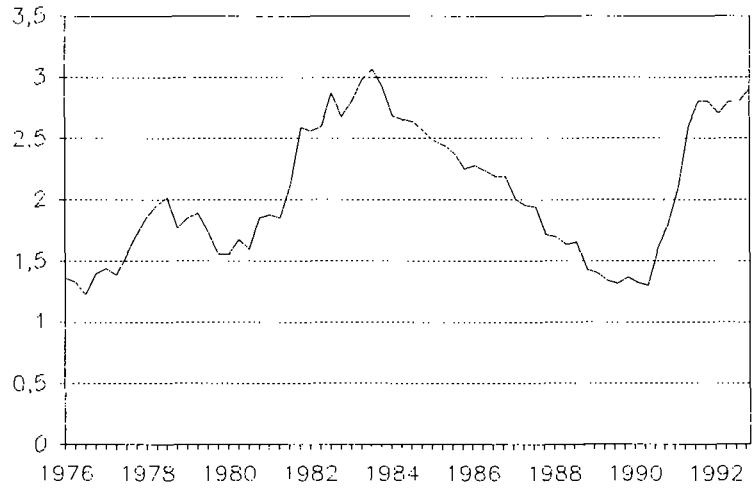
I genomsnitt under 1990 var antalet långtidsarbetslösa oförändrat jämfört med föregeående år efter en successiv nedgång sedan mitten av 1980-talet. Under senare delen av 1990 samt hittills i år har dock en uppgång registrerats. Under första kvartalet 1991 uppgick antalet till 16 000 personer, vilket var 6 000 fler än under samma kvartal förra året.

Den vikande sysselsättningen gör att arbetslösheten kommer att fortsätta att stiga under prognosperioden. Neddragningarna inom industrin fortsätter och stora delar av den privata tjänstesektorn stagnerar samtidigt som kommunerna inte, som i tidigare konjunkturnedgångar, kan expandera i någon större utsträckning. En markant lägre ökningstakt av arbetskraftsutbudet bromsar uppgången i arbetslöshet. Arbetslösheten beräknas uppgå till 2,6% 1991 och till 2,8% 1992. Antalet arbetslösa stiger då med 49 000 personer 1991 till 118 000 personer. År 1992 ökar antalet med i genomsnitt 9 000 personer till 127 000 arbetslösa totalt. Jämfört med arbetslöshetsuppgången under lågkonjunkturen i början av 1980-talet är denna uppgång ungefär lika stark räknat i antal öppet arbetslösa och antal i åtgärder per år.

Sett som andel av BNP är Sveriges kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte högre än i omvärlden, ca 3%, att jämföra med ca 5% i t.ex. Danmark. Inriktningen skiljer sig genom att en stor del satsas på aktiva åtgärder som t.ex. arbetsmarknadsutbildning och en förhållandevis liten del läggs på passiva kontantstöd.

Under de senaste åren har arbetsmarknadspolitiken lagts om och focuserats mot anpassningsunderlättande åtgärder. Det innebär en prioritering av utbildnings- och rehabiliteringsinsatser samt en förstärkning av platsförmedlingen. De sysselsättningsskapande åtgärderna har kraftigt reducerats. Antalet uppgick 1990 till 13 000 personer, vilket endast är en femtedel av volymen 1985. Antalet personer i arbetsmarknadsutbildning ökade under samma period med 4 000 till 37 000 personer. Under loppet av 1990 har antalet långsamt stigit och under det första kvartalet 1991 har en starkare expansion inletts. Antalet personer i program för arbetshandikappade har stigit successivt. Sedan 1985 har antalet stigit med 16 000 personer till närmare 90 000 personer totalt.

Diagram 6:2 Arbetslösheten.
Procent, säsongrensade kvartalsdata.



Källor: Statistiska centralbyrån (AKU) och finansdepartementet.

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

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Sysselsättnings-skapande åtgärder	59	93	67	53	40	29	18	13
- beredskapsarbete	59	41	24	19	17	14	10	8
- ungdomslag[1]/ särskild inskol-ningsplats	-	31	31	24	18	10	5	3
- rekryteringsstöd	-	21	12	10	6	5	3	2
Arbetsmarknads-utbildning (AMU)	38	37	33	34	36	40	38	37
Företagsutbildning[2]	5	2	3	4	3	3	4	6
Åtgärder för arbets-handikappade[3]	66	68	72	79	82	84	86	88
Totalt	**168**	**200**	**175**	**170**	**161**	**156**	**146**	**144**

[1] Ungdomslagen avskaffandes den 1 juli 1989 och ersattes med särskilda inskolningsplatser.
[2] Utbildning vid permitteringshot, flaskhalsutbildning m.m.
[3] Samhall, lönebidrag, arbetsmarknadsinstitutet (AMI) och offentligt skyddat arbete.
Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS).

I arbetslöshetsprognosen inbegrips den förstärkning av arbetsmarknadspolitiska insatser som nu aviseras. Det innebär att antalet personer i aktiva åtgärder utökas med 40 000 personer under budgetåret 1991/1992. Därav består 20 000 av utbildningsvikariat som innebär att anställd personal ges utbildning samtidigt som arbetslösa anställs som vikarier. Arbetsmarknadsutbildningen utökas med 10 000 platser. 5 000 får inskolningsplatser eller rekryteringsstöd. Dessutom inrättas 5 000 nya

högskoleplatser. Inklusive de åtgärder som föreslogs i bugetpropositionen i januari 1991 innebär det att över 60 000 personer ytterligare skulle ha varit arbetslösa 1992 om inte dessa åtgärder vidtagits. Det motsvarar en uppgång av arbetslösheten med 1,3 procentenheter. Åtgärderna har den effekten att utbudet av arbetskraft dämpas samtidigt som antalet sysselsatta stiger och medelarbetstiden dras ned.

7 Löner och konsumentpriser

7.1 Löner

Preliminär statistik visar att timförtjänsten i genomsnitt för hela ekonomin ökade knappt 10 1/2% 1990. Löneglidningen, som innefattar även lokala avtalsuppgörelser, svarade för ca 4 procentenheter. Det är den högsta löneglidningen på mer än 20 år. Löneutfallet förra året förklaras bl.a. av det överhettade arbetsmarknadsläget och den snabba prisökningstakten. Produktiviteten var oförändrad från 1989, vilket medförde att utrymmet för reala löneökningar var obefintligt.

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	2,5	6,7	3,4	5,0	8,4	0,0	8,4
1989	6,4	2,7	9,1	4,5	5,6	10,1	0,6	10,8
1990	6,3	4,0	10,3			9,5	1,0	10,6
1991	2,9	2,1	5,0			5,2	1,3	6,5
1992			3,5			3,5		3,5

Anm: Uppgifterna för samtliga löntagare baserar sig på lönesummestatistik. Uppgifterna för industriarbetare grundar sig 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.

Timförtjänsten inom den svenska tillverkningsindustrin ökade 1990 med ca 9 1/2%. För OECD-området steg industriarbetarlönen i nationella valutor med ca 5 1/2%. Löneökningarna inom industrin har alltsedan 1982 ökat snabbare i Sverige än i våra konkurrentländer. Detta tillsammans med ökade lönebikostnader och en lägre produktivitetstillväxt under de senaste åren har bidragit till att försvaga såväl konkurrenskraften som lönsamheten. Sverige kan sannolikt kosta på sig högre lönekostnader i nivå än de flesta andra industriländerna, utan att vare sig konkurrenskraften eller vinsterna behöver vara otillräckliga. Detta beror bl.a. på att industrins produktionsteknik är väl utvecklad och att arbetskraften har en god utbildning vilket medför en nivåmässigt hög produktivitet. I ljuset av de senaste årens utveckling syns emellertid lönekostnadsdifferensen mot omvärlden sannolikt vara så stor att konkurrenskraften skadats. Det räcker således inte med att de svenska löne-

kostnadsökningarna kommer ner till våra konkurrenters, utan lönerna måste troligen utvecklas långsammare under en rad år. Detta förstärks än mer om den svenska produktivitetsökningen inte lyckas nå upp till omvärldens takt.

Löner, liksom priser, reagerar med en viss eftersläpning i ett konjunkturförlopp, vilket delvis sammanhänger med att löne- och inflationsförväntningarna är trögrörliga. Konsekvensen blir att konjunkturavmattningen initialt förstärks och den marknadsledda kostandsanpassningen blir utdragen och smärtsam i termer av bl.a. arbetslöshet och låg tillväxt.

En lönedämpning kan emellertid också initieras genom institutionella förändringar. Anpassningen kan då ske såväl snabbare som smidigare. Stabiliseringsavtalsförslaget som presenterades i slutet av 1990 innebär en kraftig nedväxling av löneökningstakten. I korthet innebär avtalet för 1991 en lönehöjning vid halvårsskiftet med 209 kr. per månad för löntagare med en månadslön understigande 14 200 kr. För timmar där lönen understiger 85 kr. avsätts 125 öre per arbetad timme. Utrymmet fördelas av de centralt avtalsslutande parterna. Nästa år fördelas ett utrymme från och med 1 april på ca 3% dock minst 426 kr. per månad, vilket motsvarar lägst 255 öre per timme, utan några fördelningsrestriktioner. Totalt sett höjs lönenivån med 4,3% under perioden fram till sista mars 1993. I början av 1992 och 1993 finns kontrollstationer för hur avtalet har följts. Finner förhandlingsgruppen vid dessa kontroller löneökningar utöver avtalsramen, sker en avräkning från nästkommande års utrymme för avtalsområdet eller delar därav. Stora delar av den svenska arbetsmarknaden har ställt sig bakom och slutit avtal i linje med avtalsförslaget. Stabiliseringsavtalet tillsammans med en påtaglig avkylning av såväl arbetsmarknaden som efterfrågan i ekonomin har medfört att löne- och inflationsförväntningarna dämpats väsentligt. Den s.k. lönelönespiralen - dvs. när löneökningar på ett avtalsområde driver fram kompensationskrav inom andra områden - bromsas också upp.

Läget på den svenska arbetsmarknaden försämras snabbt, antalet varsel och öppet arbetslösa ökar markant. Samtidigt framkommer allt tydligare signaler om dämpade prisförväntningar i såväl producent- som konsumentled. Därtill förutses produktivitetstillväxten i år bli relativt blygsam. Vidare förväntas industrins vinster pressas till rekordlåga nivåer. Lönebikostnaderna ökar i år till följd av breddat underlag för arbetsgivaravgifter m.m. Kommunernas och landstingens kostnadsutrymme är begränsat av deras ekonomiska situation. Arbetsgivarnas återhållsamhet vad gäller löneökningar torde stiga väsentligt den närmaste tiden. Samtidigt medför skattereformen en påtaglig reallönehöjning redan vid mycket måttliga nominella löneökningar. Stabiliseringsavtalet tillsammans med dessa andra faktorer påverkar lönebildningen i en och samma dämpande riktning.

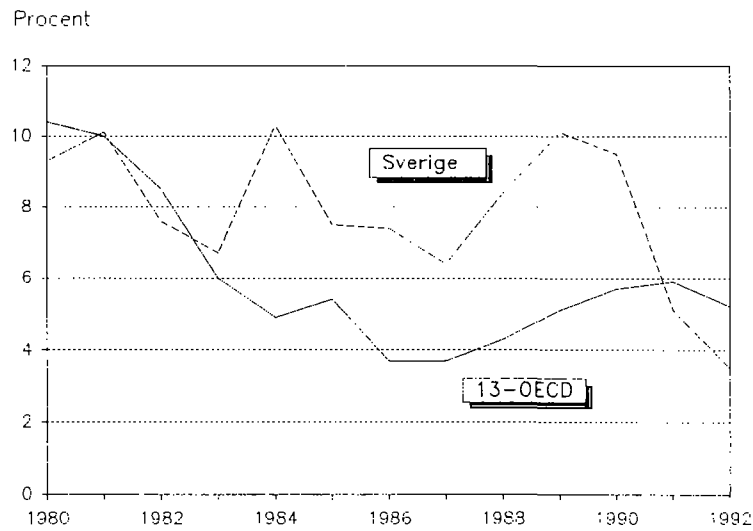
Arbetsmarknadsläget är lönebildningens viktigaste förklaringvariabel. Arbetsmarknadens funktionssätt blir därför avgörande i detta sammanhang. En ökning av långtidsarbetslösheten har sannolikt ingen eller ringa inverkan på löneökningstakten. Genom åtgärder som underlättar anpassningen mellan arbetssökande och lediga platser minimeras arbetslöshets-

tiderna. Samtidigt dämpas tendeser till flaskhalsar i produktionen. Därigenom motverkas överhettning och löneinflation, vilket gynnar produktiviteten och tillväxten. De arbetsmarknadspolitiska insatserna som nyligen föreslagits minskar den öppna arbetslösheten. Eftersom de är starkt inriktade på utbildning och andra aktiva insatser, kan de emellertid inte förväntas verka lönedrivande. I stället bör de kunna bidra till att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras och att inflationstrycket motverkas.

Avtalet innebär en vändpunkt för löneökningstakten. Under loppet av 1991 väntas timlönerna öka kring 2 1/2%, inklusive effekterna av de två extra semesterdagarna för vissa grupper, att jämföra med 5-8% för några av våra viktigaste konkurrentländer. Lönestegringen 1990 leder emellertid till ett s.k. kostnadsmässigt "överhäng" till 1991, som medför att den genomsnittliga timkostnaden stiger med ca 5%. Motsvarande genomsnittliga ökning för OECD-länderna är knappt 6%.

För 1992 ger stabiliseringsavtalet en nivåhöjning av lönerna med ca 3% i genomsnitt. Överhänget från 1991 är blygsamt, löneglidningen beräknas bli mycket svag och den genomsnittliga kostnadsökningen väntas stanna på 3 1/2%. I våra viktigaste konkurrentländer sker en betydligt mindre lönedämpning, vilket innebär att de svenska timlöneökningarna under hela prognosperioden förutses understiga våra konkurrenters, se diagram 7:1. Tillsammans med en påtagligt förbättrad produktivitetstillväxt nästa år medför detta att den relativa enhetsarbetskostnaden sjunker, vilket innebär att Sveriges konkurrenskraft enligt detta synsätt skulle förbättras märkbart för första gången sedan 1982, se diagram 3:2.

Diagram 7:1 Nominell timlön inom industrin
Årlig procentuell förändring, nationell valuta



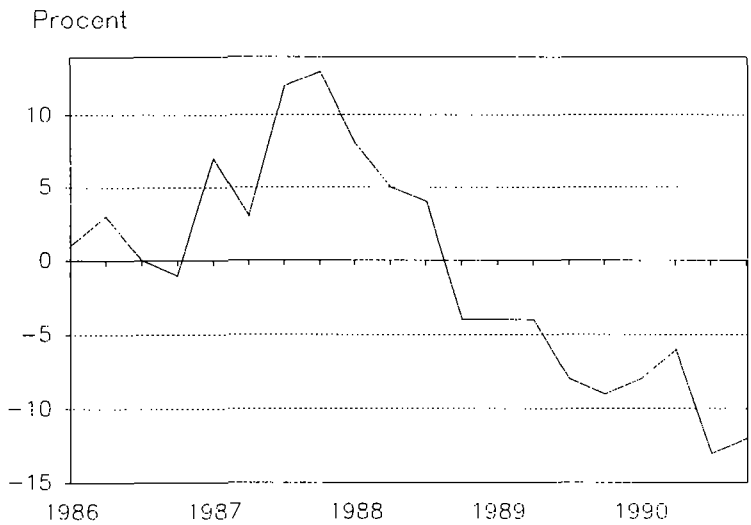
Anm: De 13 OECD-länderna är sammanvägda enligt varje lands betydelse som konkurrent till Sverige på världsmarknaden.
Källor: OECD, statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet samt finansdepartementet

Förutom timförtjänsten påverkas också de totala lönekostnaderna av arbetsgivaravgifterna. Lagstadgade och avtalade arbetsgivaravgifter ökade timkostnaden med ca 1% 1990. Vissa avtalade arbetsgivaravgifter omperiodiserades från 1990 till efterföljande år, utan att löneutrymmet påverkas. Skattereformen medför att basen för avgiftsuttaget breddas i år, samtidigt som arbetsmiljöavgiften försvinner. Sammantaget medför emellertid detta att kostnaden per timme ökar med drygt 1% i år utöver löneökningarna. Nästa år införs en arbetsgivarperiod på 14 dagar i sjukförsäkringen. Kostnadsökningen för arbetsgivarna neutraliseras genom sänkt sjukförsäkringsavgift.

7.2 Konsumentpriser

Konsumentpriserna (KPI) steg med 10,7% från december 1989 till december 1990. Skattereformen och andra indirekta skattehöjningar, framför allt den höjda mervärdeskattesatsen, bidrog med ca 4 procentenheter. Oroligheterna vid Persiska viken medförde kraftigt höjda priser på råolja och andra oljeprodukter, vilket höjde konsumentpriserna med ca 1/2 procentenhet. Dessa extraordinära bidrag till prisökningstakten måste exkluderas för att ge en rimlig uppfattning om det inhemska pristrycket i konsumentledet. Arbetskraftskostnaden steg markant i såväl privat som offentlig sektor 1990, vilket i sig motiverar högre prishöjningar än de som uppmätts. Vinstmarginalerna pressades påtagligt förra året. Detta är sannolikt en följd av en märkbar avmattning i totala efterfrågan, i synnerhet för privat konsumtion som föll.

Diagram 7:2 Industrins prisförväntningar
Andel i procentenheter.

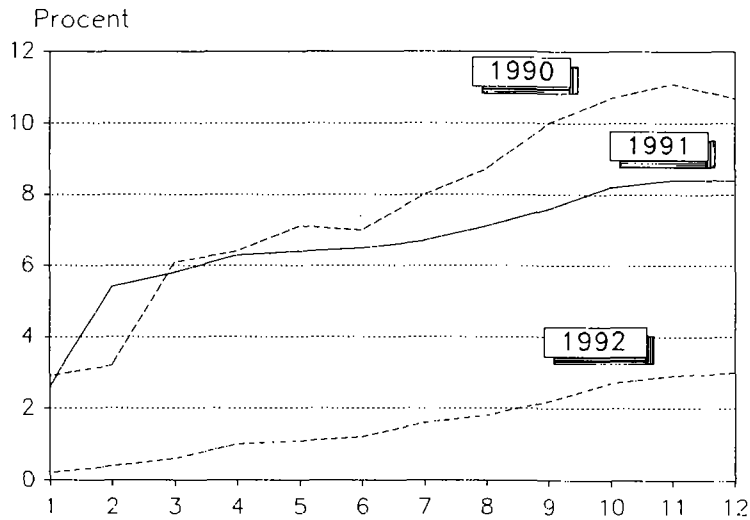


Anm: Kurvan illustrerar förändringen av nettoandelen industriföretag som planerar höja hemmamarknadspriserna kommande kvartal.
Källa: Konjunkturinstitutet.

Skatteomläggningens andra steg, som genomfördes vid årsskiftet, har höjt konsumentpriserna med dryg 3 1/2% sedan december 1990. Skatteväxlingen påverkar framför allt boendekostnaderna men också tjänstekonsumtionen som förut var helt eller delvis momsbefriad, t.ex. resor och transporter, teletjänster och hårklippning. Dessutom avvecklades mjölksubventionerna.

Prisförväntningarna hos ekonomins aktörer är väsentliga för såväl lönesom prisbildningen. Allmänt anses förväntningarna vara trögrörliga och svåra att påverka. Stabliseringsavtalet för löneutvecklingen, konkurrensläget och konjunkturutsikterna är troligen de främsta förklaringarna till den allt tydligare omsvängningen i inflationsförväntningarna som nu framträder. I diagram 7:2 illustreras tillverkningsindustrins planerade prishöjningar på hemmamarknaden nästkommande kvartal. Kurvan för industrin åskådliggör i princip hur andelen företag som avser höja priserna har förändrats i jämförelse med motsvarande period föregående år. Så länge kurvan ligger under nollstrecket minskar andelen företag som planerar att höja priserna. Sedan början av 1989 har allt färre industriföretag aviserat prishöjningar och inte sedan 1964 har en så lång period med negativa tal registrerats. Dessutom har företagen den senaste tiden inte höjt priserna i planerad utsträckning. Hushållens förväntningar är tröga i den bemärkelsen att den faktiska inflationen varierat kraftigare än den förutsedda. Den allra senaste tiden har förväntningar om sänkt inflation registrerats även hos hushållen.

Diagram 7:3 Konsumentpriser
Ackumulerad utveckling från årets början.



Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

För 1991 och 1992 väntas en påtaglig nedväxling av priserna. Konsumentpriserna beräknas öka med knappt 8 1/2% under loppet av 1991.

Exkluderas effekterna av indirekta skatter och oljepriser väntas priserna stiga med endast 5% mellan december 1990 och december 1991. Vändpunkten har emellertid redan inträffat. Under perioden från årsskiftet fram t.o.m. mars i år ökade priserna med knappt 6%, medan prisstegringarna under resten av året väntas begränsas till endast 2 1/2%, se diagram 7:3. Utöver skattereformen och oljepriser återfinns de största prishöjningarna inom bostadsområdet och offentligt bestämda taxor. Därtill påverkas de inhemska priserna dessutom av arbetskraftskostnader och vinstmarginaler. Arbetskraftskostnaden per producerad enhet i näringslivet beräknas öka med knappt 6 1/2%. Vinstmarginalerna, som fallit sedan 1986, väntas förbli i princip oförändrade efter fjolårets påtagliga neddragning, se tabell 7:2. Den långsamma prisutvecklingen väntas fortsätta under hela 1992. Under loppet av året väntas prisstegringen bli runt 3%. Exkluderas indirekta skatteförändringar (den tillfälliga mervärdeskattehöjningen försvinner) och oljepriser ökar de underliggande priserna med knappt 4%. Även 1992 återfinns de största prisförändringarna inom bostads- och offentliga sektorn. Därtill förutses en viss återtagning av vinstmarginalerna.

Tabell 7:2 Konsumentpriser
Årlig procentuell förändring

	1990	1991	1992
KPI dec.-dec.	**10,7**	**8,4**	**3,0**
KPI dec.-dec. exkl. skatteref.	**7,8**	**5,2**	**-**
Importpriser, totalt	7,1	0,9	3,5
Oljeprodukter	48,5	-21,4	14,3
Övrigt	4,2	2,6	2,7
Bostäder, totalt	12,2	7,8	4,5
Flerfamiljshus	12,2	11,0	5,5
Egnahem	12,2	4,8	3,4
Indirekta skatter, bidrag i procentenheter	4,0	3,6	-1,0
Övriga inhemska kostnader	5,4	5,9	4,7
diverse taxor	8,8	10,0	6,0
konkurrensutsatt svensk produktion	7,2	4,0	3,2
arbetskraftskostnad i näringslivet	10,6	6,4	2,7
vinstmarginal, bidrag i procentenheter	-1,4	0,1	0,8
Underliggande KPI dec.-dec.	**6,2**	**5,1**	**3,8**
KPI årsgenomsnitt	**10,4**	**9,6**	**3,2**
D:o exkl. skattereform	**7,8**	**6,1**	**-**
Implicitprisindex	9,3	10,0	3,7
OECD-området	4,9	4 1/2	4,0
Basbelopp	29 700	32 200	33 800

Anm: Diverse taxor består av läkemedel, läkarvård, tandläkararvode, lotteri m.m., TV-licens, post och tele samt resor och transporter. Underliggande KPI är KPI exkl. bidraget från indirekta skatter och oljepriser.
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet, statens pris- och konkurrensverk samt finansdepartementet.

En implicit prisindex (IPI) för privat konsumtion framkommer ur nationalräkenskapernas redovisning av den privata konsumtionen.

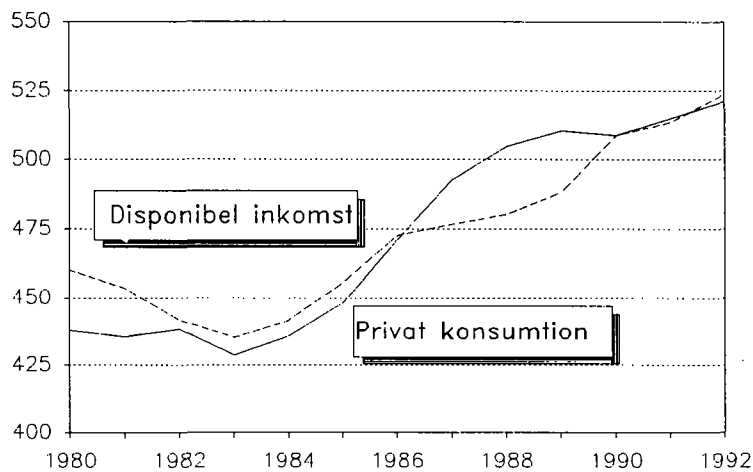
Vikterna i IPI speglar, till skillnad från KPI, den aktuella konsumtionssammansättningen. Under 1990 och 1991 resulterade skattereformen i omfattande relativprisförändringar i konsumentledet, vilket påverkar hushållens konsumtionsval. Detta tillsammans med andra kraftiga förskjutningar av konsumtionssammansättningen, t.ex. bilkonsumtionen, och differensen mellan prisutvecklingen för hyreshus och egnahemsboende i KPI (minskade ränteavdrag påverkar inte konsumentpriserna), förklarar de relativt stora skillnaderna mellan IPI och KPI såväl 1990 som 1991.

8 Hushållens ekonomi och privat konsumtion

8.1 Sammanfattning

Under de första åren på 1980-talet minskade hushållens realt disponibla inkomster till följd av den allmänt svaga ekonomiska utvecklingen. Även konsumtionsutvecklingen var svag samtidigt som sparandet minskade. År 1984 började realinkomsterna öka igen och fram till avregleringen av kreditmarknaden i november 1985 steg inkomster och konsumtion i samma takt. Efter avregleringen kom en kraftig uppgång av den privata konsumtionen, som under perioden 1986 t.o.m. 1988 ökade med i genomsnitt ca 4% per år. Eftersom de disponibla inkomsterna inte steg lika snabbt försämrades sparandet och sparkvoten föll med 7 procentenheter mellan 1985 och 1988. Konsumtionen avmattades 1989, främst till följd av minskade bilinköp, samtidigt som inkomsterna ökade. Tillsammans medförde detta att sparandet förbättrades något, se diagram 8:1.

Diagram 8:1 Disponibel inkomst och privat konsumtion
Miljarder kr., 1985 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Förra året steg hushållens realinkomster enligt nationalräkenskaperna med över 4% medan den privata konsumtionen minskade med 0,3%. Sparkvoten förbättrades med 4,5 procentenheter till 0%. Bakom den mycket kraftiga inkomstökningen låg, förutom nominella löneökningar (utbetalda) på i genomsnitt 11% och ökad sysselsättning, en del tillfälliga faktorer. Genom en förändrad sammansättning av den privata konsumtionen blev prisökningen ca 1 procentenhet lägre än om man valt en oförändrad varukorg. Denna effekt bidrar till att dra upp hushållens realt disponibla inkomster. Periodiseringen av skatteinbetalningarna har en stark påverkan på den registrerade inkomstutvecklingen 1989 och 1990. En regeländring fr.o.m. 1990 års taxering (1989 års inkomster) medförde en tidigareläggning av fyllnadsinbetalningar från april 1990 till årsskiftet

1989/90. Därigenom belastas 1989 års inkomster av ovanligt stora skatter i nationalräkenskaperna. Det är en engångseffekt, som drar ned de disponibla inkomsterna 1989, vilket bidrar till den kraftiga inkomstökningen 1990. Efter justering för regeländringens effekt kan inkomstökningen beräknas till ca 2,5% 1989 och ca 3,5% 1990. Eftersom den "underliggande" inkomstutvecklingen för 1989 och 1990 var mer jämnt fördelad mellan åren, än vad som framgår av disponibel inkomst, kan också den starka uppgången av sparkvoten förra året till en del hänföras till 1989.

Hushållens inkomstutveckling 1991 påverkas i hög grad av skattereformen. Reformen innebär en kraftig sänkning av inkomstskatten i kombination med ökad indirekt beskattning. Särskilda fördelningspolitiska åtgärder vidtas genom höjningar av pensionstillskott, barnbidrag och bostadsbidrag. Skattereformen bidrar till en ökning av hushållens realt disponibla inkomster med ca 2% 1991, bortsett från att reformen väntas bidra till lägre löneökningar. En samverkan av flera faktorer vid sidan av skattereformen, bl.a. vikande sysselsättning och sänkt sjukpenning, begränsar den realt disponibla inkomstökningen till ca 1% i år, se tabell 8:1.

Tabell 8:1 Hushållssektorns disponibla inkomster, konsumtion och sparande

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1989	1990	1991	1992	1989	1990	1991	1992
Löpande priser								
Löner	530,9	596,8	621,5	652,3	11,7	12,4	4,1	5,0
Företagarinkomster	56,0	62,5	62,7	63,2	10,3	11,6	0,3	0,9
Räntor och utdelningar, netto	-24,3	-30,8	-31,2	-32,7				
Inkomstöverföringar från offentlig sektor	250,2	276,9	313,4	322,0	9,9	10,7	13,2	2,7
Övriga inkomster, netto	89,7	94,4	106,3	112,6	10,7	5,3	12,7	5,9
Direkta skatter, avgifter m.m.	291,8	304,3	300,3	300,9	14,5	4,3	-1,3	0,2
Disponibel inkomst	**610,7**	**695,5**	**772,3**	**816,6**	**8,9**	**13,9**	**11,0**	**5,7**
Privat konsumtion	**638,6**	**695,6**	**774,4**	**812,7**	**8,4**	**8,9**	**11,3**	**4,9**
1985 års priser								
Disponibel inkomst	**488,2**	**508,8**	**513,6**	**523,7**	**1,6**	**4,2**	**0,9**	**2,0**
Privat konsumtion	**510,5**	**508,9**	**515,0**	**521,2**	**1,1**	**-0,3**	**1,2**	**1,2**
Sparkvot, nivå i %	-4,6	-0,0	-0,3	0,5				

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Även 1992 bidrar det nya skattesystemet till en positiv utveckling av realinkomsterna. Genom att skatteskalan justeras med den historiska inflationen uppkommer en real skattesänkning när löneökningarna och inflationen avtar. Denna skattesänkning, höjning av barnbidragen och den förutsedda kraftiga nedgången i inflationen ligger bakom att de realt disponibla inkomsterna beräknas stiga med 2% 1992, trots att löneökningarna begränsas till 3,5%.

Det tillfälliga sparandet drog ned hushållens köpkraft 1989 och 1990

och bidrog därmed sannolikt till den svaga konsumtionsutvecklingen under dessa år. 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. För 1991 stiger hushållens köpkraft utöver de disponibla inkomsterna med 1,5 procentenheter, dels genom att det tillfälliga sparandet upphör och dels genom att 1989 års sparande återbetalas i maj i år. Dessutom bidrar skattereformen till en ytterligare ökning av köpkraften med ca 1/2 procentenhet under loppet av 1991. Inkomstskattesänkningen slog igenom fullt ut redan från första löneutbetalningarna i januari medan delar av finansieringen av skattesänkningen kommer senare. Källskatten på ränteinkomster dras huvudsakligen först vid årsskiftet 1991/92 och beskattningen av pensionsfonder torde inte påverka hushållens köpkraft på kort sikt. I februari 1992 återbetalas 1990 års tillfälliga sparande, vilket bidrar med 1/2 procentenhet till hushållens köpkraft nästa år, se tabell 8:2.

Tabell 8:2 Inkomster och tillfälligt sparande
Årlig procentuell förändring och bidrag därtill, 1985 års priser

	1989	1990	1991	1992
Disponibel inkomst	1,6	4,2	0,9	2,0
Tillfälligt sparande (bidrag i procentenheter)				
Sparavdrag	-0,5	-0,6	1,1	
Återbetalning			0,4	0,5
Inkomster inkl. tillfälligt sparande	**1,2**	**3,6**	**2,4**	**2,5**
Privat konsumtion	1,1	-0,3	1,2	1,2
Eget sparande, förändring (procentenheter)	**0,1**	**3,9**	**1,2**	**1,3**

Källa: Finansdepartementet

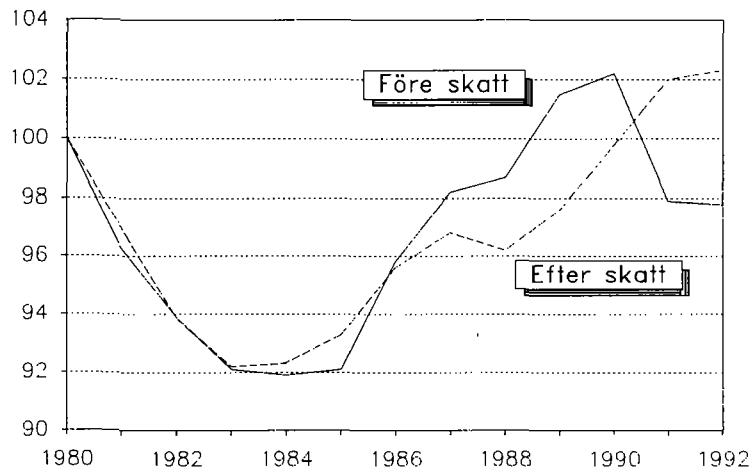
Trots den starka uppgången av sparkvoten 1990 är hushållens sparande fortfarande lågt. Detta talar i sig för en ökning av sparandet de närmaste åren. Därtill kommer att skattereformen gör det dyrare att låna och att kreditinstituten är försiktigare i sin kreditgivning. Att det tillfälliga sparandet upphör och återbetalas väntas dock dra upp konsumtionen något under prognosperioden. Den privata konsumtionen beräknas öka med drygt 1% per år 1991 och 1992. Det innebär att sparkvoten i nationalräkenskapstermer minskar något i år och ökar med knappt 1 procentenhet nästa år. Det egna sparandet, dvs sparandet exkl. det tillfälliga sparandet, stiger dock med över 1 procentenhet per år.

8.2 Inkomster

Löneinkomsterna efter skatt uppgick till ca 55% som andel av hushållens disponibla inkomster 1990. Med de förutsättningar angående timlön och sysselsättning, som redovisats i tidigare kapitel, beräknas löneinkomsterna öka med 4% 1991 och drygt 3% 1992. Den fr.o.m. 1992 föreslagna 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 nästa år med 9,5 miljarder kr. Systemet med utbildningsvikariat inom arbetsmarknadspolitiken (se kap.6) påverkar också lönesumman genom att ersättning till personer i denna form av åtgärd definieras som lön.

Reallönen per timme minskade kraftigt i början av 1980-talet. Under 1985 började reallönen åter stiga och 1990 hade fallet återhämtats. För 1991 medför skattereformen att reallönen efter skatt beräknas öka med ca 2% för löntagare i genomsnitt. Nedgången i inflationen och justering av skatteskalorna leder till en fortsatt reallöneökning efter skatt 1992, se diagram 8:2. Mellan 1980 och 1990 steg löneinkomsterna genom ökad sysselsättning. Den reala lönesumman efter skatt var 1990 nästan 14% högre än 1980, trots oförändrad reallön. För 1991 och 1992 väntas bidraget från sysselsättningen till lönesumman bli negativt.

Diagram 8:2 Reallön per timme före och efter skatt
1980 års priser, index 1980=100



Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Inkomstöverföringarna från den offentliga sektorn stod, räknat efter skatt, för 30% av de disponibla inkomstern 1990. Räknat i fasta priser och före skatt beräknas inkomstöverföringarna stiga med knappt 3,5% 1991. För pensioner och andra skattepliktiga transfereringar tillkommer att inkomstskatten sänkts. För 1992 beräknas inkomstöverföringarna vara i stort sett oförändrade. Om konsekvenserna av arbetsgivarperioden i

sjukförsäkringen exkluderas, stiger dock inkomstöverföringarna realt med ca 2,5% nästa år. Denna fortsatt relativt starka ökning beror huvudsakligen på den väntade nedgången i inflationen nästa år, se tabell 8:2.

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 32 200 kr. i år och beräknas för 1992 till 33 800 kr. Pensionstillskotten och de kommunala bostadstilläggen uppjusteras i år för att kompensera pensionärer med låga inkomster för de höjda indirekta skatter m.m., som följer av skattereformen.

Utbetalningarna från sjukförsäkringen ökade kraftigt 1988 efter att sjukförsäkringen reformerats. Det s.k. sjuktalet (antal ersatta dagar per sjukpenningförsäkrad) steg. Förra året bröts uppgången av sjukfrånvaron och vändes till en nedgång. Det försämrade läget på arbetsmarknaden och sänkt ersättningsnivå i sjukförsäkringen väntas medföra en fortsatt minskning av sjukfrånvaron under 1991. Ersättningsnivån i sjukförsäkringen sänktes från den 1 mars i år från 90% till 65% de tre första dagarna av en sjukperiod och till 80% mellan 3 till 90 dagar. Ersättningsnivån för vård av sjukt barn har sänkts till 80% de första 14 dagarna per kalenderår. För 1992 medför den ovan nämnda arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen sänkta utbetalningar från försäkringen med 9,5 miljarder kr.

Tabell 8:3 Inkomstöverföringar från offentlig sektor till hushåll

	Miljarder kr., löpande priser				Procentuell förändring, 1985 års priser		
	1989	1990	1991	1992	1990	1991	1992
Pensioner	**139,8**	**153,4**	**171,9**	**183,3**	**-0,6**	**2,3**	**3,2**
Folkpension inkl. KBT och delpension	64,1	68,9	76,4	79,5	-2,6	1,1	0,8
Allmän tilläggspension	69,2	77,4	88,1	96,4	1,4	3,8	5,9
Tjänstepensioner	6,5	7,1	7,5	7,3	-2,2	-3,8	-4,6
Sjukförsäkring m.m.	**54,2**	**60,4**	**59,3**	**49,6**	**0,8**	**-10,3**	**-19,2**
Sjukförsäkring	33,8	34,8	31,1	19,6	-6,8	-18,5	-38,8
Föräldraförsäkring	12,1	15,7	16,5	16,6	17,6	-4,4	-2,4
Arbetsskadeförsäkring	8,3	9,8	11,8	13,3	7,2	9,4	9,1
Arbetslöshetsbidrag m.m.	**10,2**	**11,2**	**20,4**	**23,6**	**-0,8**	**66,4**	**12,4**
AMU-bidrag	3,5	3,6	6,9	8,4	-6,7	74,2	18,1
Arbetslöshetsförsäkring, KAS och lönegaranti	6,7	7,6	13,5	15,3	2,2	62,6	9,4
Övriga transfereringar	**45,9**	**52,0**	**61,7**	**65,5**	**2,7**	**8,3**	**2,7**
Barnbidrag	10,5	12,3	16,5	18,3	6,1	22,2	7,8
Studiebidrag m.m.	4,8	7,3	8,0	8,3	36,3	0,1	0,2
Bostadsbidrag	3,8	4,1	5,2	5,4	-4,0	17,8	0,7
Socialbidrag m.m.	6,2	6,9	7,6	7,9	0,4	1,1	0,3
Övrigt	20,5	21,5	24,4	25,6	-5,1	3,7	1,4
Summa inkomstöverföringar	**250,2**	**276,9**	**313,4**	**322,0**	**0,3**	**3,3**	**-0,5**

Anm: Deflatering är gjord med konsumentprisindex.
Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Utbetalningarna av bidrag till personer i arbetsmarknadsutbildning och till arbetslösa stiger till följd av det gradvis försämrade arbetsmarknadsläget. Inom arbetslöshetsförsäkringen uppgår den genomsnittliga dagpenningen 1991 till 460 kr. Det kontanta arbetsmarknadsstödet uppgår i år till 157 kr. i genomsnitt per dag.

Barnbidraget höjdes med 2280 kr. per barn och år från den 1 januari 1991 och stiger med ytterligare 1020 kr. nästa år. Även bostadsbidragen har höjts i år som en del av skattereformen.

Hushållens nettoinkomster av räntor och utdelningar försämrades med ca 20 miljarder kr. mellan 1986 och 1990 till följd av att skulderna ökade mer än de finansiella tillgångarna. Detta illustrerar den belastning på hushållens inkomster som lånefinansieringen av den privata konsumtionen inneburit. Den kraftiga uppgången av sparandet förra året medförde att det finansiella sparandet nu är i stort sett i balans. Det leder till att försämringen av räntenettot bromsas upp.

Skattereformen för 1991 innebär en genomgripande förändring av skattesystemet. Arbetsinkomster som uppgår till högst ca 180 000 kr. blir i stort sett endast föremål för kommunalskatt. För inkomster över ca 180 000 kr. utgår statlig skatt om 20%. För taxerade inkomster mellan ca 60 000 kr. och ca 180 000 kr. utgår en skatterabatt i form av förhöjt grundavdrag. Skatterabatten är högst vid taxerade inkomster på ca 95 000 kr. för att sedan trappas ned. Alla kapitalinkomster sammanförs till ett inkomstslag och beskattas med en enhetlig statlig skatt om 30%. Skattebortfallet genom sänkta skattesatser m.m. beräknas till ca 55 miljarder kr. jämfört med en indexreglering av 1990 års skatteskalor. Skattesänkningen finansieras delvis inom inkomstskattesystemet genom basbreddningar och skärpning av kaptitalbeskattningen. Nettoeffekten på inkomstskatten av skattereformen innebär att hushållens inkomstskatt minskar med ca 33 miljarder kr. jämfört med en indexreglering av 1990 års skattesystem. För 1992 justeras skatteskalan genom att grundavdraget höjs i takt med basbeloppets ökning och skiktgränsen för statsskatten räknas upp med ökningen av konsumentprisindex (mellan oktober 1990 och oktober 1991) plus 2 procentenheter. Genom att skatteskalan räknas upp med den historiska inflationen blir skattesänkningen särskilt stor i reala termer när löneökningarna och inflationen avtar. Med den förväntande utvecklingen av löner och priser i år och nästa år blir det en real skattesänkning 1992 på ca 4 miljarder kr. Med real avses skattebortfallet vid en jämförelse med vad skatteintäkterna kan beräknas till om skatteskalan för nästa år istället justeras med 1992 års prisutveckling.

8.3 Hushållens konsumtion och sparande

Den kraftiga konsumtionsökningen mellan 1985 och 1988 berodde på ett uppdämt konsumtionsbehov efter en mycket svag utveckling under 1980-talets första hälft. Samtidigt som kreditmarknaden avreglerades var hushållens framtidsförväntningar mycket ljusa. Hushållen kunde realisera sina konsumtionsbehov genom ökad upplåning. Tillväxten i konsumtion var som starkast 1986 då den ökade med drygt 5%. I genomsnitt ökade

den med knappa 4% per år under perioden 1986 t.o.m. 1988. Konsumtionsökningen under 1980-talets andra hälft förstärktes av en cyklisk uppgång i bilförsäljningen, som kulminerade 1988 med rekordhöga 350 000 nyregistrerade personbilar. Som en följd av att konsumtionen översteg den disponibla inkomsten under en följd av år ökade hushållens skulder med 60% och sparkvoten föll med knappt 7 procentenheter mellan 1985 och 1988.

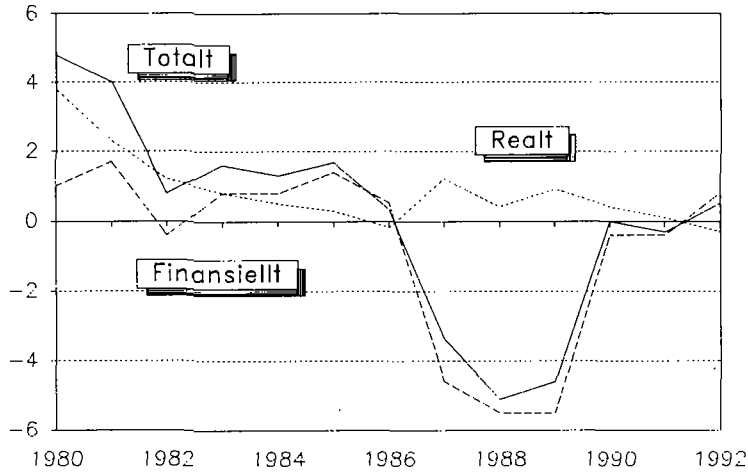
Tabell 8:4 Privat konsumtion

	Mdr. kr. löpande priser 1990	Procentuell förändring, 1985 års priser		
		1985-88	1989	1990
Dagligvaror	143,8	1,1	0,7	0,2
Sällanköpsvaror	130,8	6,4	5,0	3,5
Bilar	20,0	19,5	-15,3	-27,8
Energi	24,3	1,4	-4,1	-1,2
Övriga varor	80,6	3,2	0,4	-4,4
Bostäder	141,1	1,1	0,8	1,5
Övriga tjänster	141,9	4,2	2,0	-0,5
Turism - import	31,2	11,8	9,4	3,3
Turism - export	-18,1	5,8	6,7	-6,1
Privat konsumtion	**695,6**	**3,8**	**1,1**	**-0,3**

Anm.: Varuindelningen är en omgruppering av nationalräkenskapernas klassificering av den privata konsumtionen.
Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

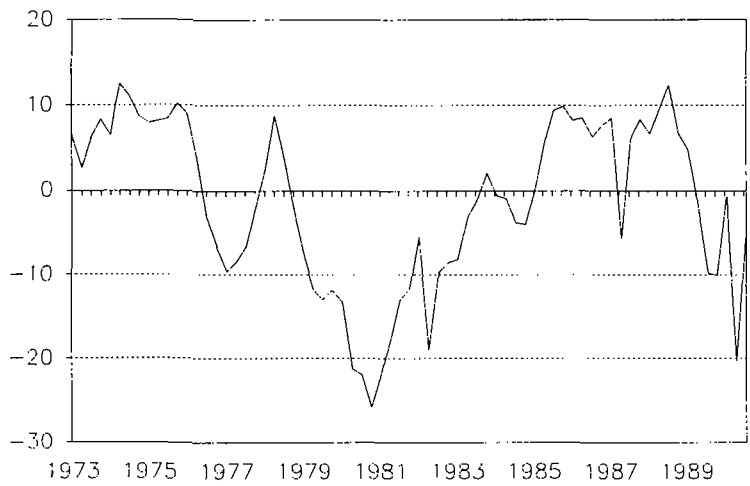
Redan 1989 avtog konsumtionstillväxten något och 1990 kunde t.o.m. en tillbakagång noteras med 0,3% enligt nationalräkenskaperna, se tabell 8:4. Det är första gången sedan 1983 som konsumtionen faller. Utvecklingen under 1990 var ojämn. Konsumtionen ökade under det första halvåret och dämpades under det tredje kvartalet för att sedan falla kraftigt mot slutet av året. Den svaga utvecklingen förklaras främst av ett drastiskt fall i bilinköpen, vilket drog ned tillväxttakten med 1 procentenhet. En annan bidragande faktor var det varma vädret under föregående år som minskade kostnaderna för uppvärmning. Under årets första hälft ökade försäljningen av s.k. sällanköpsvaror mycket starkt och drog totalt upp konsumtionstillväxten med knappt 1 procentenhet under 1990. Den främsta förklaringen till den kraftiga ökningen var de höga löneutbetalningar under det andra kvartalet. Den 1 juli höjdes mervärdeskatten tillfälligt, vilket sannolikt fått en del hushåll att tidigarelägga vissa större inköp. Färre bilinköp kan också lämnat hushållen ökat utrymme för andra inköp av investeringskaraktär. Turistutgifterna föll till följd av oroligheterna kring Persiska viken under årets sista kvartal efter att ha vuxit stadigt sedan 1983. Med en ökning av den reala disponibelinkomsten på 4,2% och en fallande konsumtion förbättrades sparkvoten avsevärt under 1990, med 4,5 procentenheter. Sparkvotens nivå är därmed nära noll och det kraftiga fall som tidigare redovisades är till stor del återtaget, se diagram 8:3.

Diagram 8:3 Hushållens nettosparkvot
Sparande i procent av disponibel inkomst



Anm: Den finansiella sparkvoten är beräknad exklusive kapitaltransfereringar 1987 och 1989.
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunturinstitutet och finansdepartementet.

Diagram 8:4 Hushållens förväntningar om den egna ekonomin 12 månader framåt - t.o.m. januari 1991



Anm: Diagrammet visar skillnaden mellan andelen hushåll som tror på en förbättring och andelen som tror på en försämring, säsongrensat.
Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Den svaga konsumtionsutvecklingen och den kraftiga förbättringen av sparandet under slutet av 1990 återspeglar de ovanligt pessimistiska framtidsförväntningarna som fanns hos hushållen. Ju större osäkerhet som råder om framtiden, desto större brukar sparbenägenheten vara. Enligt hushållens inköpsplaner (HIP) är förväntningarna om den egna eko-

nomins utveckling inte längre fullt så pessimistiska, se diagram 8:4. Samtidigt tror allt fler på en ökad arbetslöshet, vilket utgör ett osäkerhetsmoment för hushållen och förväntas få dem att vilja fortsätta förbättra sitt sparande ytterligare.

Under andra hälften av 80-talet kunde hushållen öka sin förmögenhet enbart genom värdeökningar på aktier och fastigheter. Värdestegringar kunde på så sätt delvis ersätta eget sparande och utgjorde också grund för ökad belåning. Nu har bankerna blivit mer restriktiva vid sin kreditgivning. Belåningsvärdet på reala tillgångar minskade när fastighetspriser och aktiekurser föll föregående år. I mitten av april var börskurserna fortfarande 12,2% lägre än den nivå som rådde vid 1990 års ingång.

Inom ramen för skattereformen breddades basen för mervärdeskatt så att varor och tjänster beskattas på ett neutralt sätt. Genom att förändra sammansättningen av konsumtionen mot ökad andel varor, men också ändra vilka varor som köps har hushållen delvis lyckats neutralisera en del av prisökningarna. Skattereformen ökar hushållens räntekänslighet genom att skattelättnaden för en ränteutgift sänktes från 47% 1989, 40% 1990 till 30% 1991. Det minskar hushållens benägenhet att lånefinansiera sin konsumtion.

Tabell 8:5 Finansieringsanalys för hushållssektorn
Miljarder kr., löpande priser

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Disponibel inkomst brutto	455,6	519,3	551,6	590,4	643,6	732,6
Nettoupplåning	36,1	89,1	74,2	114,9	71,6	60,9
Tillförda medel	**491,7**	**608,4**	**625,8**	**705,3**	**715,2**	**793,5**
Konsumtion	447,9	492,8	542,5	589,3	638,6	695,6
Reala investeringar	23,9	23,1	26,9	32,0	38,4	40,1
Finansiella placeringar	19,9	92,5	56,4	84,0	38,2	57,8
Använda medel	**491,7**	**608,4**	**625,8**	**705,3**	**715,2**	**793,5**

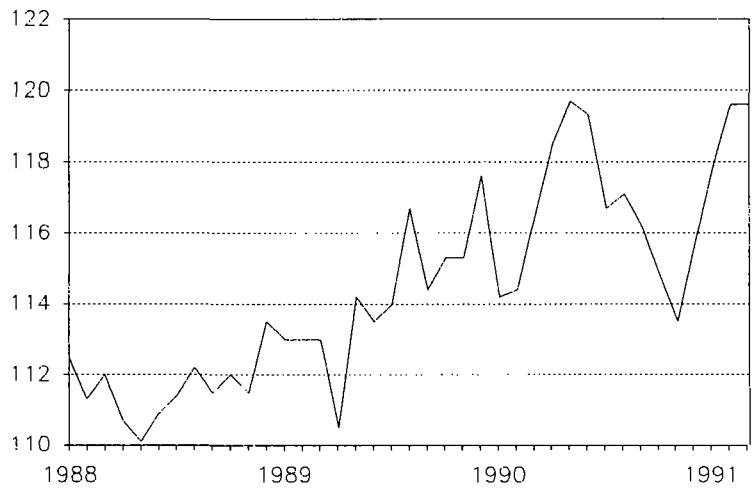
Anm: Disponibel inkomst brutto inkluderar den kalkylerade kapitalförslitningen på hushållens kapitalstock ur nationalräkenskaperna. Hushållens kapitaltransfereringar 1987 (-6,3 mdr. kr.) och 1989 (2,2 mdr. kr.) har exkluderats vid beräkning av disponibel inkomst brutto och finansiella placeringar.
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Troligen kommer hushållen också vilja dra ned sina skulder som en följd av skattereformen, men däremot bör anpassningen till en avreglerad kreditmarknad vara avklarad. Per definition ökar hushållens sparande när de inte längre tar upp nya lån. Expansionen av hushållens nettoupplåning avstannade 1990 och nettoupplåningen halverades jämfört med 1988. Ytterligare anpassningar av skuldstocken märktes under 1991 års första månader och kommer troligen att fortsätta. Åren efter kreditmarknadens avreglering ökade hushållens nettoupplåning kraftigt, se tabell 8:5. Förutom 1986 översteg nettoupplåningen under hela perioden t.o.m. 1989 de finansiella placeringarna och därmed var det finansiella sparandet negativt. Upplåningen användes till att finansiera ökade reala investe-

ringar och, vilket tidigare nämnts, en kraftig ökning i konsumtionen. 1990 motsvarades nettoupplåningen av finansiella placeringar och det finansiella sparandet förbättrades märkbart, även om det fortfarande var negativt.

Trots den starka förbättringen av sparkvoten under 1990 är hushållssparandet mycket lågt i Sverige. Skattereformen, fortsatt avvaktande framtidsförväntningar och en mer försiktig kreditgivning talar för ett fortsatt ökat sparande hos hushållen. Anpassning av skuldstocken förbättrar det finansiella sparandet, se diagram 8:3. Däremot bedöms hushållens reala sparande försämras under prognosperioden delvis till följd av att skattereformen och det nya bostadsfinansieringssystemet minskar subventionerna till bostäder. Hushållens konsumtion påverkas i år av ett tillfälligt extra köpkraftstillskott. Avsättningarna till det tillfälliga obligatoriska sparandet upphör i år. Återbetalningen har tidigarelagts och sker under maj 1991 för 1989 års sparande och februari 1992 för 1990 års sparande. Vid de tillfällena finns möjlighet för extra insättning i allemanssparandet med 5 000 kr. per person, men utbetalningarna förväntas ändå ge viss konsumtionsstimulans. Hushållen förväntas därför öka sin konsumtion under perioden något mer än vad enbart disponibel inkomst motiverar.

Diagram 8:5 Detaljhandelns omsättning
Säsongrensad serie, utfall t.o.m. feb., prel. mars 1991
Index 1982=100



Källor: Statistiska centralbyrån, Handelns utredningsinstitut och finansdepartementet.

Under 1991 kommer konsumtionstillväxten att dras ned av fortsatt minskande bilinköp. Detaljhandelns försäljning ökade kraftigt under årets första månader och är åter på den höga nivå som rådde under andra kvartalet 1990, se diagram 8:5. Prognosen baseras på en fortsatt ökad varukonsumtion exklusive bilinköp, men i måttligare takt. Kriget vid

Persiska viken dämpade turistutgifterna märkbart under början av året. Vid årsskiftet 1991/1992 sänks mervärdeskattesatsen åter till 19%, vilket kan medföra en viss förskjutning av större inköp från innevarande år till 1992. En återgång till normalt vinterväder leder till ökade uppvärmningskostnader.

De realt disponibla inkomsterna beräknas öka enligt vad som tidigare redovisats med 0,9% 1991 och med 2% 1992. För båda åren beräknas den privata konsumtionen stiga med 1,2%. Därmed skulle sparkvoten förbättras med 1/2 procentenhet under prognosperioden.

9 Investeringar

Efter de senaste årens mycket starka investeringstillväxt vände utvecklingen 1990, då en minskning med 1,8% noterades. För nedgången svarade såväl näringslivet som de offentliga myndigheterna, som minskade sina investeringar med 3,3% respektive 4%. Inom näringslivet svarade industrin för det starkaste omslaget från en expansion med ca 14% 1989 till ett fall på 4,5% 1990. Även inom övrigt näringsliv svängde utvecklingen mycket starkt, från plus 11,7% till minus 2,8%. Samtidigt var omslaget också inom de kommunala myndigheterna exeptionellt stort från 8% ökning till en neddragning med 10,4%. Den oväntat höga nyproduktionen av bostäder, med 13,2% i ökad investeringsvolym, bromsade den totala nedgången av bruttoinvesteringarna.

År 1991 och 1992 prognosticeras en fortsatt minskning av bruttoinvesteringarna med ca 1,9% respektive 1,4% per år. Industriinvesteringarnas fall med 12% drar ned utvecklingen 1991. Under 1992 är det främst de vikande bostadsinvesteringarna som verkar neddragande med 11% lägre volym.

Tabell 9:1 Bruttoinvesteringar efter näringsgren

	Miljarder kr 1990 löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1989	1990	1991	1992
Näringsliv	167,1	12,4	-3,3	-2,8	1,7
Offentliga myndigheter	32,2	10,5	-4,0	-0,2	0,7
Bostäder	73,8	6,8	4,1	-0,5	-11,0
Totalt	**273,1**	**10,9**	**-1,8**	**-1,9**	**-1,4**
därav maskiner	115,8	15,7	-4,1	-3,0	0,3

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

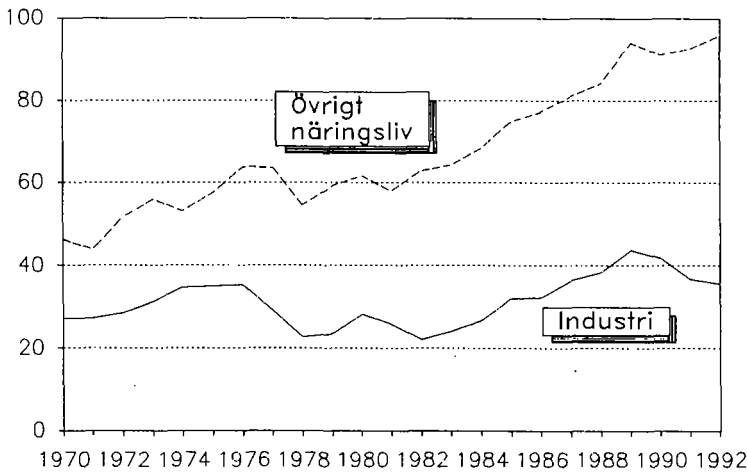
9.1 Näringslivets investeringar

Efter den starka uppgången av näringslivets investeringar mellan 1986 och 1989 med över 25% skedde under 1990 en minskning med 3,3%. Det var maskininvesteringarna som främst drog ned utvecklingen med ca 4% lägre volym än under 1989. Byggnadsinvesteringarna sjönk samtidigt med 1%.

Efter en uppbromsning av industriinvesteringarna 1986 skedde en stark expansion med drygt 35% till och med 1989. År 1990 vände utvecklingen då en minskning noterades för första gången sedan 1982. Ett sämre efterfrågeläge och vikande lönsamhet medverkade till att investeringarna föll med 4,5%. Nedgången var starkast på byggnadssidan där investeringarna sjönk med knappt 12% medan maskininvesteringarna minskade med 3%. Verkstadsindustrin svarade för den starkaste nedgången med 7% lägre investeringar än under 1989. Därav noterades kraftiga fall inom transportmedels- (-17%) och maskinindustri (-11%), medan investeringarna i övrig verkstadsindustri utvecklades positivt (+7%). Även inom

basindustrin skedde investeringsneddragningar, med ca 3%, och främst då inom skogsindustrin. Också inom övrig industri minskade investeringsvolymen med ca 3%. Inom kemisk industri och petroleumindustri noterades expansiva investeringar medan övriga delar redovisade neddragningar.

Diagram 9:1 Näringslivets investeringar
Miljarder kr., 1985 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Tabell 9:2 Bruttoinvesteringar i näringslivet

	Miljarder kr. 1990, löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1989	1990	1991	1992
Industri	51,0	13,9	-4,5	-12,0	-3,0
Basindustri	13,5	12,4	-2,8	-23,0	-9,0
Verkstadsindustri	19,4	20,3	-7,3	-9,0	-3,0
Övrig industri	18,1	8,7	-2,5	-1,0	0,0
Övrigt näringsliv	116,1	11,7	-2,8	1,4	3,5
Totalt	**167,1**	**12,4**	**-3,3**	**-2,8**	**1,7**
därav byggnader	59,6	4,9	-1,0	-1,0	4,9
maskiner	106,8	16,2	-4,1	-3,6	0,2

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Investeringarna i övrigt näringsliv avtog under 1990. Nedgången var något lägre än i industrin och uppgick till 2,8%. Minskningen berörde i stort sett samtliga näringsgrenar förutom vissa delar av finanssektorn. Även SJ inklusive banverket tillhörde undantagen med en stark expansion på över 25%. Fortsatt minskad investeringsaktivitet väntas under 1991 och 1992 inom varuhandel-, hotell- och restaurang samt delar av finanssektorn. Det är främst mot övrigt näringsliv som begränsningarna, mot s.k. övrigt byggande och den tillfälligt höjda fastighetsskatten, är riktade. Den 1 januari i år togs ramarna för övrigt byggande i landet

bort, förutom i Stockholms, Göteborgs och Bohus län. Ramen för Stockholms län vidgas nu till 80% av 1986 års volym. Förändringen av ramarna som helhet 1991 väntas ha en mycket svagt uppdragande effekt på investeringarna i och med konjunkturlägets dämpande inverkan.

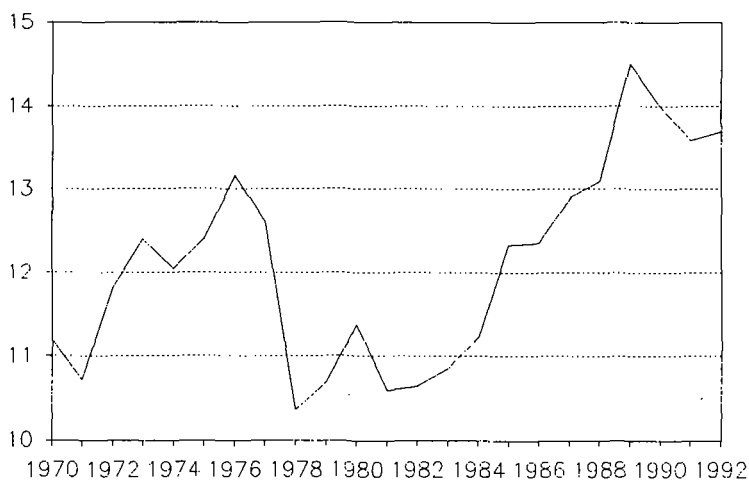
De statliga affärsverken ingår definitionsmässigt i övrigt näringsliv. Det är också de som väntas hålla uppe investeringarna i sektorn 1991 och framför allt 1992 då infrastrukturinvesteringarna väntas ge utslag i en ökad investeringsvolym. Det övriga näringslivets investeringar förutses därmed stiga svagt 1991, med 1,4%. År 1992 fortsätter uppgången med 3,5%.

Tabell 9:3 Offentliga investeringar

	Miljarder kr. 1990, löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1989	1990	1991	1992
Statliga myndigheter	10,2	16,9	11,1	1,0	1,0
Statliga affärsverk	20,2	9,7	3,9	11,3	21,3
Staten	30,4	11,9	6,1	7,9	15,1
Kommunala myndigheter	22,0	8,0	-10,4	-0,8	0,5
Kommunala affärsverk	4,6	-6,8	0,4	-3,0	0,9
Kommunerna	26,6	5,3	-8,6	-1,2	0,6
Totalt	**57,0**	**8,7**	**-0,8**	**4,0**	**9,1**

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Diagram 9:2 Näringslivets investeringar
Procent av BNP, 1985 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

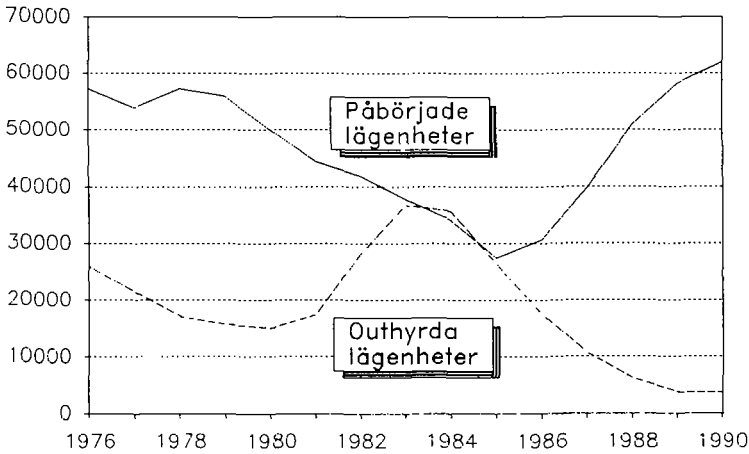
Sett som andel av BNP kommer det totala näringslivets investeringar att uppgå till en något lägre nivå, ca 13,5% 1991 och 1992, än under 1990 då andelen uppgick till ca 14%. Andelen kommer därmed inte att

understiga 1988 års nivå på ca 13% och ligger också på ungefär samma nivå som i mitten av 1970-talet, innan det stora raset i investeringarna inleddes.

9.2 Bostadsinvesteringar

Bostadssektorn har vid sidan av industrin tillhört de mest expansiva investeringsområdena under perioden 1986 till 1989. Även 1990 fortsatte uppgången, dock med avtagande ökningstakt från 6,8% 1989 till 4,1%. Ökningen medverkade till att bromsa den totala investeringsnedgången.

Diagram 9:3 Antal outhyrda lägenheter respektive antal påbörjade lägenheter



Anm: Antalet outhyrda lägenheter avser den 1 mars respektive år t.o.m. 1989 samt antalet outhyrda lägenheter hos allmännyttan i september 1990. Antalet påbörjade lägenheter omfattar både flerfamiljshus och småhus.

Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Nybyggandet av bostäder uppgick 1986 till ca 30 000 lägenheter. År 1990 uppgick antalet påbörjade lägenheter, något överraskande, till hela 67 000 lägenheter. En av anledningarna till den starka expansionen 1990 kan vara att nedgången inom övriga sektorer frigjorde resurser till bostadsbyggandet som därmed inte längre hindrades av brist på arbetskraft. Investeringsvolymen steg med 13% 1990. Det kan jämföras med en uppgång på 20% året innan och med över 40% under rekordåret 1988. Sedan 1986 har volymen fördubblats. Från ett läge med 37 000 outhyrda lägenheter 1983 skedde en kraftig uppgång av efterfrågan på bostäder. Det ledde så småningom till bostadsbrist i stora delar av landet och medverkade till en markant stigande bostadsproduktion. Den växande efterfrågan orsakades av en förbättring av hushållens ekonomi till följd av bl.a. ökade reallöner och stigande sysselsättning. Även förändringar i befolkningssammansättningen, ökad regional rörlighet och en hög nettoinvandring bidrog till uppgången. Under 1990 kunde tecken på en något dämpad efterfrågan noteras genom att köerna till bostadsförmed-

lingarna slutade att växa, förutom i Stockholmsområdet. En svagt uppåtgående trend av outhyrda lägenheter hos de allmännyttiga bostadsföretagen har registrerats. I september 1990 var ca 4 000 lägenheter outhyrda, vilket var ca 1 000 fler än i september föregående år. Nivån är dock fortfarande mycket låg och kan uppskattas till mindre än 1% av bostadsbeståndet. Det råder brist på lägenheter inte enbart i storstadsområdena. I nästan hälften av kommunerna i landet fanns ingen ledig lägenhet registrerad hos allmännyttan i september 1990.

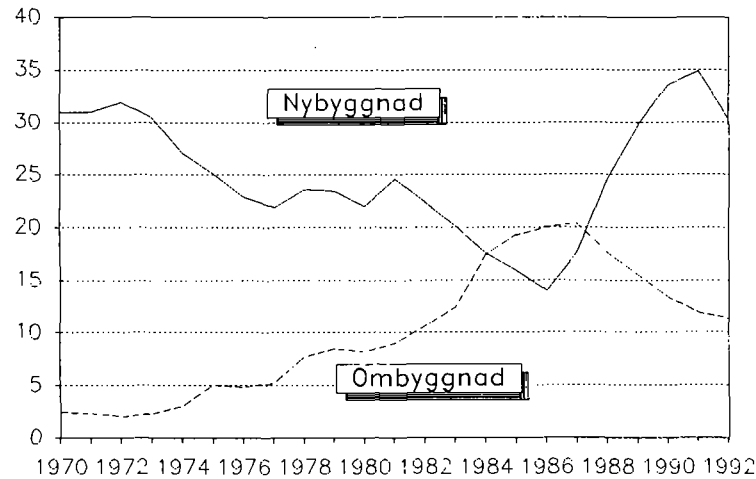
I oktober 1988 fördubblades den statligt garanterade räntan för ombyggnadslån, som idag uppgår till 5,25%. Samtidigt infördes länsvisa ramar för omfattningen av ombyggnadsverksamheten i hela landet. Tidigare hade sådana funnits inom storstadsområdena sedan början av 1987. Under 1989 mildrades effekterna av de nya reglerna något av övergångsbestämmelser. Ombyggnaderna sjönk då med 12%. Ramarna för 1990 var snävare än under 1989. Restriktionerna fick starkare genomslag och ombyggnadsvolymen sjönk med ytterligare 13%. Utanför storstadsområdena är det främst den högre räntan som begränsat ombyggnadsinvesteringarna. Den 1 januari 1991 togs ramarna för ombyggnader bort i hela landet förutom i Stockholms, Göteborgs och Bohus län. I dessa storstadslän utökades samtidigt möjligheterna att omfördela byggandet från övrigt byggande till ombyggnader av bostäder med oförändrad totalvolym. Denna möjlighet kommer nu att utökas ytterligare i Stockholms län i samband med att ramen för övrigt byggande höjs. Till följd av bl.a. nedgången av antalet låneansökningar beräknas ombyggnaderna i prognosen minska med 11,7% 1991. Övergången till det nya bostadsfinansieringssystemet 1992 innebär att delar av ombyggnadsinvesteringarna kommer att erhålla samma kapitalkostnadsvillkor som nybyggandet. Den statligt garanterade räntan kommer i det nya systemet att uppgå till i genomsnitt 3,75%. Räntan blir således lägre än idag. Samtidigt kommer dock en mindre del av verksamheten än idag att berättiga till lån med garanterad ränta. Den genomsnittliga räntenivån för ombyggnader är redan idag i genomsnitt lägre än 5,25% i och med att möjligheten att ge dispans till en lägre ränta, uppgående till 3,4%, har använts i allt större utsträckning i det vikande arbetsmarknadsläget. Konjunkturläget bedöms inverka till en ytterligare något, ca 5%, lägre volym i ombyggnadsinvesteringar 1992.

Bostadsproduktionens utveckling 1991 och 1992 är emellertid svårbedömd. De höga kostnaderna för nyproduktionen kan få till följd att efterfrågan dämpas. Även effekterna av skattereformen och det nya bostadsfinansieringssystemet, som träder i kraft 1 januari 1992, är svåra att förutse. Relativprishöjningen till följd av skattereformen verkar dämpande. Samtidigt kan hushållens köpkraftstillskott genom skattereformen komma att riktas mot ökad bostadskonsumtion. Sett från utbudssidan torde det däremot finnas utrymme för ett högt bostadsbyggande i och med den nedgång av aktiviteten som skett inom andra sektorer.

Sett i ett längre perspektiv bedömer boverket att det under 1990-talet behövs ett årligt tillskott med mellan 37 000 och 45 000 lägenheter med hänsyn tagen till ökad efterfrågan och avgången av lägenheter ur

beståndet. Till detta kommer vad som på kortare sikt behövs för att uppnå balans på bostadsmarknaden. Det föreligger dock stora svårigheter att prognosticera det långsiktiga behovet av bostäder. Förutom demografiska faktorer, inverkar även hushållens inkomstutveckling och utvecklingen av relativpriserna på efterfrågan av bostäder i nyproduktion. Eftersom beståndet är så stort i förhållande till nytillskottet får en liten förändring i efterfrågan en stor betydelse för nyproduktionen av bostäder.

Diagram 9:4 Bostadsinvesteringar
Miljarder kr., 1985 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Tabell 9:4 Bostadsinvesteringar

	Miljarder kr. 1990, löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1989	1990	1991	1992
Nybyggnad	54,3	20,3	13,2	4,0	-13,0
Flerbostadshus	28,7	20,9	17,8	14,6	-7,4
Småhus	25,6	19,7	8,4	-7,9	-17,0
Ombyggnad	19,5	-12,1	-13,2	-11,7	-5,0
Flerbostadshus	16,0	-12,7	-14,9	-15,8	-5,9
Småhus	3,5	-9,2	-4,6	7,1	-1,6
Totalt	**73,8**	**6,8**	**4,1**	**-0,5**	**-11,0**

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Det stora antalet påbörjade lägenheter under 1990 kommer att medverka till att nybyggnadsinvesteringarna stiger också 1991, med närmare 4%. Antalet påbörjade lägenheter förutses avta från 67 000 1990 till 57 000 1991 och till 50 000 1992. Därmed sjunker investeringsvolymen med 13% 1992.

Sammantaget innebär detta att de totala bostadsinvesteringarna sjunker svagt 1991, med 0,5%. Nedgången accelererar till 11% 1992.

9.3 Byggnadsverksamheten

Efter den långa perioden med mycket hög aktivitet inom byggnadsverksamheten tillkom alltfler tecken på en avmattning i byggkonjunkturen under 1990. De första tecknen noterades på efterfrågesidan där t.ex. bristen på arbetskraft, enligt konjunkturinstitutets byggbarometer, har avtagit sedan slutet av 1989. Idag har bristen på byggnadsarbetare i princip försvunnit från de nivåer som uppnåddes under 1989 då över 80% av företagen uppgav brist på viss yrkesutbildad arbetskraft. Andelen företag som uppger att efterfrågan är det största hindret för expansion har stigit markant och alltfler företag förutser neddragningar i produktion och sysselsättning på ett års sikt.

Sysselsättningen har inte påverkats av den avtagande aktiviteten förrän de senaste månaderna då en viss säsongrensad stagnation kan noteras, dock på en mycket hög nivå. Sedan 1986, då uppgången i byggefterfrågan inleddes, har antalet sysselsatta inom sektorn stigit med 19%.

Byggnadsinvesteringarna i näringslivet började stiga 1986 samtidigt som behovet av ett kraftigt ökat bostadsbyggande blev allt starkare. I och med subventionerna till ROT-sektorn (reparationer, till- och ombyggnad) i början av 1980-talet, steg volymen av ombyggnader snabbt och nådde toppnivån 1987. Därefter har ombyggnadsinvesteringarna minskat med över 10% per år t.o.m. 1990. Nybyggandet av bostäder steg alltmer. År 1988 nåddes rekordstora tillväxttal. Därefter har nybyggandet ökat ytterligare, men i långsammare takt. Förutom en tillfällig nedgång 1988 sjönk näringslivets investeringar 1990 för första gången sedan 1986.

Överhettningen på arbetsmarknaden de senaste åren tvingade fram alltmer omfattande regleringar. Avsikten var att dämpa det allmänna efterfråge- och kostnadstrycket på byggmarknaden samt att frigöra resurser till nyproduktion av bostäder. Som framgår av avsnitt 9.2 infördes begränsningar i ombyggnader av bostäder hösten 1988. Dessutom infördes också ramar för s.k. övrigt byggande (allt byggande utom bostadsbyggande) i hela landet. I Stockholms län och i Göteborgs och Bohuslän har byggnadstillståndsgivning använts sedan 1987 i syfte att begränsa den totala byggvolymen till 1986 års nivå. I Stockholms län har övrigt byggande begränsats till 70% av 1986 års nivå åren 1987 till 1990. I övriga landet fick arbetsmarknadsstyrelsen i uppdrag att under 1989 begränsa volymen av övrigt byggande till 95% av 1988 års volym. Denna begränsning gällde också 1990. Den 1 januari 1991 togs ramarna bort helt för såväl ombyggnader av bostäder som för övrigt byggande i hela landet utom i Stockholms län och Göteborgs och Bohus län. I Stockholms län skärptes ramen för övrigt byggande ytterligare till 65% av 1986 års volym. Den vidgas nu till att gälla 80% av 1986 års volym. I Göteborgs och Bohus län kvarstår ramen oförändrat till 100% av 1986 års totala byggverksamhet.

Åtgärderna mot ombyggnadsverksamheten har medverkat till att

ombyggnadsinvesteringarna sjunkit med sammanlagt 35% de senaste tre åren. Nedgången väntas fortsätta under 1991, dock i något lugnare takt. Eftersom det främst uppges vara den högre statligt garanterade räntan som begränsat volymen bedöms inte slopandet av ramarna utanför storstadslänen ha någon större uppdragande inverkan på volymen. När det gäller övrigt byggande är effekterna mer oklara. För 1991 var kvoten på 65% i Stockholms län överintecknad medan den i Göteborgs och Bohus län inte uppges ha haft någon större begränsande inverkan. Effekterna av förändringarna av ramarna för övrigt byggande 1991 väntas dämpas av konjunkturläget.

I maj 1989 infördes en investeringsskatt uppgående till 10% på s.k. oprioriterat byggande (byggande exklusive bostadsbyggande och byggande för industrins behov). Skatten gällde Stockholms län med undantag av Norrtälje och Södertälje kommun. Dessutom inbegreps Uppsala och Håbo kommun i Uppsala län. Den höjdes till 30% under våren 1990 och utvidgades till att även gälla Göteborgsområdet. I oktober 1990 undantogs Göteborgsområdet och även Nynäshamns kommun den 1 januari 1991. Den höjda investeringsskatten har medverkat till minskningen av byggnadsinvesteringarna inom varuhandel, hotell- och restaurangverksamheten. Antalet objekt som startat sedan höjningen av investeringsskatten är mycket begränsat. Investeringsskatten kommer att avvecklas den 1 juli 1991 i och med försvagningen av byggkonjunkturen.

Sammantaget minskade ökningstakten i byggsektorn under 1990. Det är en följd av minskade byggnadsinvesteringar inom industrin och kommunala myndigheter. Nedgången bromsades av ett starkt bostadsbyggande. Även inom reparations- och underhållssektorn noterades en relativt hög tillväxt på ca 5,5%. Bidragande till det senare är troligen, förutom nedgången inom ombyggnadsverksamheten, en tidigareläggning av verksamheten med tanke på att byggmomsen höjdes den 1 januari i år.

Tabell 9:5 Byggnadsverksamhet

	Miljarder kr. 1990, löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1989	1990	1991	1992
Byggnadsinvesteringar	156,6	6,6	0,8	-1,0	-2,9
därav näringslivet	59,6	4,9	-1,0	-1,0	4,9
myndigheter	23,2	10,3	-3,6	-2,2	0,5
bostäder	73,8	6,8	4,1	-0,5	-11,0
Reparationer och underhåll	59,1	5,5	5,6	1,0	2,6
Summa	**215,7**	**6,3**	**2,1**	**-0,4**	**-1,3**

Källor: Konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Byggnadsinvesteringarna väntas avta 1991 och 1992 med 1% respektive ca 3%. Styrkan i nedgången är dock svårbedömd i och med att skattereformen och ett nytt bostadsfinansieringssystem medför ett antal nya förutsättningar. År 1991 dras byggnadsinvesteringarna främst ned av

de vikande investeringarna inom näringslivet (-1%) och offentliga myndigheter (-2,2%). År 1992 väntas bostadsinvesteringarna verka neddragande. Inom reparations- och underhållssektorn förutses investeringarna fortsätta att stiga, med en svagare ökningstakt, med 1% 1991 och ca 2,5% 1992. Det innebär att den totala byggnadsverksamheten avtar med ca 0,5% 1991. År 1992 fortsätter nedgången med ca 1,5%.

9.4 Lagerinvesteringar

Perioden 1981-1988 kännetecknades av kraftig och ihållande lageravveckling. Totalt sett drogs lagren ner med närmare 50 miljarder kr. (1985 års priser). Denna avveckling var koncentrerad till industrin och partihandeln. Industrins lagerkvot, dvs kvoten mellan lager och produktion, halverades i det närmaste under denna period. Inom partihandeln skedde speciellt stora neddragningar av spannmålslagren samt lagren av oljor och bränsle.

I takt med den succesiva avmattningen av industrikonjunkturen har en viss lageruppbyggnad skett fr.o.m. andra halvåret 1989. Industrins färdigvarulager har t.ex. ökat med ca 3 miljarder kr.under 1989 och 1990. Denna lageruppbyggnad är emellertid mycket blygsam vid en jämförelse med motsvarande fas i tidigare konjunkturcykler. Produktionen anpassades snabbare till den svagare efterfrågan än vad som varit fallet tidigare. Både den strukturellt fallande lagerkvoten under 1980-talet samt det produktionsmönster som tillämpats i den innevarande konjunkturnedgången illustrerar den nya syn på lager och lagerhållning som etablerats på senare år, där lagertrimning och vaksamhet mot onödig lagerhållning fått hög prioritet.

Tabell 9:6 Lagervolymförändringar
Miljarder kr., 1985 års priser

	1981-1989	1989	1990	1991	1992
Jord- och skogsbruk	0,1	0,6	0,0	-0,2	-0,2
Industri	-27,7	0,9	0,2	-2,2	-0,8
El- och vattenverk	-4,7	-1,2	0,1	-0,2	0,0
Partihandel	-16,0	-1,3	-0,7	-0,8	-0,2
Detaljhandel	0,9	0,8	1,1	-1,7	-0,2
Totalt	**-47,3**	**-0,3**	**0,8**	**-5,1**	**-1,3**

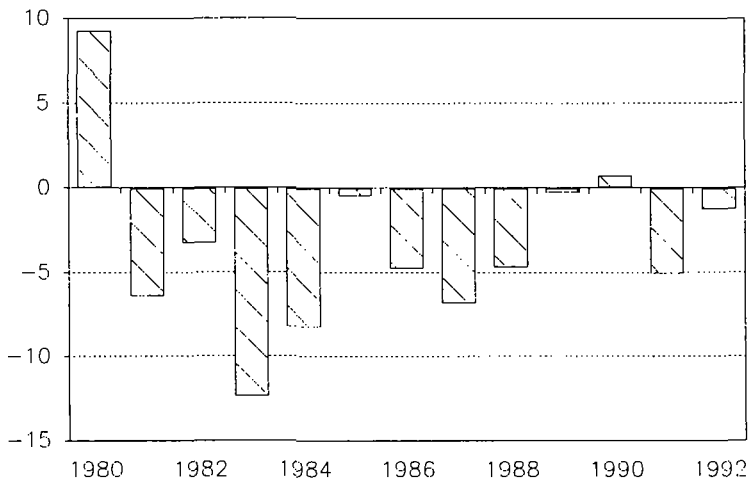
Källor: Statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Totalt sett ökade lagren med 750 miljoner (fasta priser) under 1990, vilket gav ett bidrag till BNP-tillväxten med 0,1%. Det var främst inom detaljhandeln exkl. bilar som lagren växte. För industrins del kompenserades de växande färdigvarulagren med neddragningar av insatsvaror och varor i arbete så att lagren totalt sett blev oförändrade. Lagren av bilar och bildelar steg kraftigt 1989 när efterfrågan började vika. Under 1990 kunde dessa ofrivilliga lager endast marginellt avvecklas då efterfrågan försvagades alltmer.

Under 1991 sker kraftiga neddragningar av lagren. Industriproduktion-

en väntas i år falla mer än den slutliga efterfrågan, eller med närmare 3%. Därmed kan de ofrivilliga färdigvarulagren som byggts upp 1989 och 1990 börja avvecklas. Även insatsvarulagren kommer, främst under första halvåret, att minska som en anpassning till den lägre produktionsvolymen. Lageromdömen i bl.a. konjunkturinstitutets industribarometrar verifierar denna utveckling. De omfattande lagren av bilar och bildelar förutses också kunna minskas under 1991 efter de stora produktionsneddragningarna som skett. Bedömningen av lagren av råolja och bränslen påverkas naturligtvis i hög grad av krigsslutet i Persiska viken. I PNB förutsågs en uppgång av dessa lager med tanke på ökat behov av beredskap inför störningar av tillförseln. När nu kriget är slut kan dessa lager istället förväntas minska. Totalt innebär detta att lagren 1991 minskar med drygt 5 miljarder kr. och ger därmed ett negativt bidrag till BNP-tillväxten med hela 0,6 procentenheter.

Diagram 9:5 Lagervolymförändringar
Miljarder kr., 1985 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

1992 förutses lagren fortsätta att minska, om än i betydligt långsammare takt än, under 1991. Inom industrin kan färdigvarulagren ytterligare dras ned något. Insatvarulagren kommer dock att växa när produktionen återigen tar fart. Lagerkvoten skulle då totalt sett vara tillbaka på 1988 års nivå. I och för sig kan en fortsatt strukturell tendens till fortsatt sjunkande lagerkvoter inte uteslutas. 1988 utgjorde emellertid kulmen på en ovanligt lång högkonjunktur, då lagren normalt skall vara relativt små, medan 1992 är ett år i början av en konjunkturuppgång. Även inom parti- och detaljhandeln kan ytterliggare lagerneddragningar förväntas. Trots att lagren 1992 minskar med drygt en miljard kr. är omslaget positivt efter de kraftiga neddragningarna 1991. Bidraget till BNP-tillväxten blir därmed 0,4 procentenheter 1992.

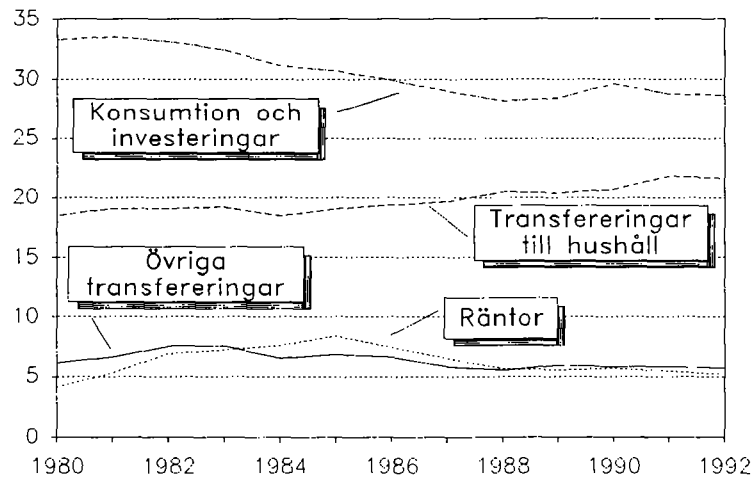
10 Den offentliga verksamheten

10.1 Den offentliga sektorn och samhällsekonomin

Den offentlig sektorns finanser har förbättrats markant sedan 1982, då det finansiella sparandet visade ett underskott motsvarande 7% av BNP. År 1987 uppvisade den offentliga sektorn ett överskott efter nio år i följd av underskott och 1989 uppgick det finansiella sparandet till ca 5,5 % av BNP.

Förbättringen av den offentliga sektorns finansiella sparande beror på en kraftig ökning av inkomsterna, samtidigt som utgiftsutvecklingen har varit relativt dämpad. De offentliga inkomsternas andel av BNP steg från ca 60% 1982 till 65,5% 1989, vilket avspeglar en ökad skattekvot. Under samma period minskade utgifternas andel av BNP från 66,5% 1982 till ca 60% 1989. Den reala resursförbrukningen inom den offentliga sektorn i form av investeringar och konsumtion sjönk från 33,5% 1982 till 28,5% 1989 som andel av BNP. Transfereringarna till hushåll steg som andel av BNP under perioden med 1,5 procentenheter till ca 20,5% 1989, se diagram 10:1. Ränteutgifternas andel av BNP fördubblades mellan 1980 och 1985 för att sedan sjunka successivt, först till följd av sänkta räntor och sedan genom att statsskulden minskade. Den offentliga sektorns övriga utgifter består av räntebidrag till bostäder, transfereringar till företag och u-landsbistånd. Dessa utgifters andel av BNP har minskat med ca 1,5 procentenheter sedan 1982 främst beroende på minskat stöd till företag.

Diagram 10:1 De offentliga utgifternas andel av BNP



Källa: Finansdepartementet.

År 1990 steg utgifternas andel av BNP till drygt 61,5% medan inkomsternas andel var oförändrad. Det finansiella sparandet gick ned till ca 4% av BNP. Den ökade utgiftsandelen förra året berodde huvudsakligen

på att kostnaderna för den offentliga konsumtionen ökade kraftigt till följd av de höga löneavtalen inom det offentliga området. I volym steg den offentliga konsumtionen med ca 2%.

Den offentliga sektorns inkomster består till 85% av skatter och avgifter. Skatternas och arbetsgivaravgifternas andel av BNP (skattekvoten) steg med ca 7,5 procentenheter mellan 1982 och 1989 och sjönk sedan något 1990 till ca 56,5%. För 1991 och 1992 beräknas en successiv nedgång av skattekvoten till ca 53,5%, se tabell 10:1. Förändringen av skattekvoten beror dels på hur skatteunderlagen utvecklas i förhållande till BNP, dels på förändringar i skatteuttagen. Även förändringar av betalningsrutiner och redovisningsprinciper påverkar skattekvoten. Av skattekvotens nedgång 1991 på knappt 1 procentenhet beror hälften på avlyft av mervärdeskatt för den offentliga sektorn. En sänkning av arbetsgivaravgifterna 1992, vid införandet av en arbetsgivarperiod i sjukförsäkringen, bidrar till minskningen av skattekvoten nästa år med drygt 1/2 procentenhet. Till sänkt skattekvot bidrar även det avdrag på arbetsmarknadsavgiften, vilket får göras av arbetsgivare som använder systemet med utbildningsvikariat.

Tabell 10:1 Skattekvoten
Procentandel av BNP

	1989	1990	1991	1992
Direkta skatter	25,4	23,6	21,5	21,0
Hushåll	22,6	21,6	19,9	19,1
Företag	2,8	2,1	1,6	1,9
Indirekta skatter exkl. arbetsgivaravgifter	14,7	15,3	16,6	15,9
Mervärdeskatt	7,6	8,4	9,6	9,0
Övrigt	7,1	6,9	7,0	6,9
Arbetsgivaravgifter	16,5	17,5	17,4	16,5
Skatter och avgifter	**56,6**	**56,4**	**55,6**	**53,4**

Källor: Konjunkturinstitutet, riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Ett första steg i skattereformen togs förra året. Den statliga inkomstskatten sänktes med 7 procentenheter. Den kraftiga ökningen av lönerna (skatteunderlaget) och höjd kommunalskatt begränsade dock nedgången av skatteuttaget från hushållens direkta skatter 1990. I år leder det nya skattesystemet till kraftigt sänkta inkomstskatter för hushållen. Även 1992 minskar andelen av hushållens direkta skatter i de totala skatteinkomsterna. Genom att skatteskalan räknas upp med i princip den historiska inflationen uppkommer en negativ effekt på skatteinkomsterna (omvänd "fiscal drag") när löneökningarna blir mindre än föregående års inflation. Slutskatteregleringen (nettot av fyllnadsinbetalningar, kvarskatt och överskjutande skatt) drar upp skattekvoten i år med ca 1/2 procentenhet. För 1992 beräknas slutskatteregleringen ge ett negativt bidrag till skattekvoten.

Den starka uppgången i företagens vinster under 1980-talet medförde

efterhand att företagens skatteinbetalningar steg från ca 1,5% av BNP 1985 till nära 3% av BNP 1989. Nedgången i företagens resultat under 1990 ledde till en minskning av företagsskatterna förra året. Fr.o.m. 1991 bidrar skattereformen till ökat uttag från företagens direkta skatter genom att avkastningen på pensionsfonder och vissa försäkringspremier beskattas. Dessutom beräknas avskattning av skatteskulder på dolda reserver ge skatteinkomster på ca 6 miljarder kr. per år under de närmaste åren. De starkt nedpressade företagsvinsterna väntas dock medföra en fortsatt minskning av företagsskatterna i år.

Inkomstskattesänkningarna 1990 och 1991 finansieras till stor del genom breddning av underlaget för mervärdeskatten. Dessutom är skattesatsen tillfälligt höjd med 1 procentenhet från den 1 juli 1990 till utgången av 1991. 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 i år. Dessa avlyft bidrar till en minskning av skattekvoten med 0,4 procentenheter 1991 och 0,2 procentenheter 1992, efter beaktande av att även nominella BNP reduceras till följd av avlyften.

Övriga indirekta skatter uppgick som andel av BNP till ca 7% 1990. Återkommande höjningar av skattesatserna på t.ex. tobak, vin och sprit, bensin och olja har hållt denna andel relativt stabil. Den väntas också 1991 och 1992 vara i stort sett oförändrad. Inkomsterna av fastighetsskatt stiger till följd av skattereformen och en tillfällig höjning av skatten på kommersiella lokaler under 1991 och 1992. Omsättningsskatten för aktier och optioner halverades fr.o.m. 1 januari 1991.

Den kraftiga ökningen av lönesumman förra året och en tillfällig arbetsmiljöavgift på 1,5% under perioden september 1989 t.o.m. december 1990 medförde att inkomsterna av arbetsgivaravgifter steg med ca 1 % som andel av BNP. Skattereformen leder till att en ökad andel av skatteinkomsterna kommer från arbetsgivaravgifter. I reformen ingår nämligen en breddning av underlaget för arbetsgivaravgifter samt en särskild löneskatt på pensionspremier m.m. År 1992 sänks arbetsgivavgiften till sjukförsäkringen med 1,9 procentenheter, vilket kompenserar arbetsgivarnas kostnad för en arbetsgivarperiod i sjukförsäkringen. Arbetsgivare som använder systemet med utbildningsvikariat får göra avdrag på arbetsmarknadsavgiften. Dessa avdrag beräknas uppgå till drygt 3 miljarder kr. 1992.

De offentliga utgifternas andel av BNP beräknas vara i sort sett oförändrad 1991 och minska med drygt 1/2 procentenhet 1992. I år dras utgifterna upp av ökade transfereringar till hushåll, trots att ersättningsnivån i sjukförsäkringen har sänkts. Det är en följd av dels fördelningspolitiska åtgärder i skattereformen, dels det försämrade läget på arbetsmarknaden. Nästa år bidrar arbetsgivarperioden i sjukförsäkringen till att minska utgiftskvoten med drygt 1/2 procentenhet. De totala transfereringarna till hushållen sjunker dock inte lika mycket som andel av BNP. Ränteutgifter och övriga transfereringar beräknas minska som andel av BNP de närmaste två åren. Neddragning av utgifterna sker genom att räntebidragen till bostäder reduceras och genom att mjölksub-

ventionerna tagits bort. Utgiftsökningar sker genom att fördyringen av bostadsbyggandet, till följd av ökad mervärdeskatt, kompenseras av investeringsbidrag. Om dessa investeringsbidrag, i stället för att räknas som utgift, skulle avräknas från mervärdeskatteintäkterna minskar både skatte- och utgiftskvoten. Utbetalningar från arbetsmiljöfonden för miljöförbättrande åtgärder i företagen inleds i år. Genom besparingar i den statliga administrationen och det kommunala skattestoppet begränsas den offentliga konsumtionens volymtillväxt de närmaste åren. Konsumtionen beräknas öka med 0,5% 1991 och 0,3% 1992. Dessutom bidrar det ovannämnda avlyftet av mervärdeskatt till att utgifterna för den offentliga konsumtionen och investeringarna minskar som andel av BNP under prognosperioden.

Tabell 10:2 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter
Löpande priser

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1989	1990	1991	1992	1989	1990	1991	1992
Inkomster	**802,2**	**879,1**	**929,8**	**939,9**	**14,2**	**9,6**	**5,8**	**1,1**
Skatter	516,1	556,6	588,4	589,4	13,9	7,8	5,7	0,2
Socialförsäkringsavgifter	176,5	199,8	210,1	207,2	14,7	13,2	5,1	-1,4
Övriga inkomster	109,6	122,7	131,3	143,3	14,6	11,9	7,0	9,1
Utgifter	**736,5**	**827,4**	**887,1**	**910,6**	**11,0**	**12,3**	**7,2**	**2,6**
Transfereringar till hushåll	250,2	276,9	313,4	321,9	10,0	10,7	13,2	2,7
Ränteutgifter	66,8	76,1	77,4	77,7	7,5	13,9	1,7	0,4
Övriga transfereringar	71,8	77,5	83,9	84,7	17,7	7,9	8,3	1,0
Konsumtion	317,7	366,0	377,9	386,5	10,8	15,2	3,3	2,3
Investeringar[1]	30,1	30,9	34,6	39,8	15,3	2,8	11,9	15,1
Finansiellt sparande	**65,7**	**51,8**	**42,7**	**29,2**				
Procent av BNP								
Skatter och avgifter	56,6	56,4	55,6	53,4				
Utgifter	60,2	61,7	61,7	61,0				
Finansiellt sparande	5,4	3,9	3,0	2,0				

[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.

Skillnaden mellan skatter och utgifter med tillägg för den offentliga sektorns övriga inkomster, som till 1/3 består av AP-fondens ränteinkomster, ger det finansiella sparandet. För 1991 beräknas detta uppgå till ca 43 miljarder kr. och för 1992 till ca 29 miljarder kr., se tabell 10:2.

För att belysa hur den offentliga sektorns inkomster och utgifter påverkar samhällsekonomin, har en enkel modell använts i nationalbudgetarna i många år. Med antagande om marginella import- och konsumtionsbenägenheter kan multiplikatorer beräknas. De anger hur reala förändringar av olika typer av inkomster och utgifter bidrar till förändringar av BNP. Multiplikatorerna är konstanta över tiden och beaktar således inte t.ex. förändringar av hushållen sparande. Både beslutade och automatiska förändringar av inkomster och utgifter inkluderas i modellen. Däremot ingår inte de effekter finanspolitiken ger via pris- och lönebildning och kreditmarknad.

Tabell 10:3 Finanspolitiska effekter
Procent av BNP i fasta priser

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Staten inkl. socialförsäkring	-1,0	-3,6	-0,5	-1,5	1,3	1,4	1,5
Kommunerna	0,3	0,0	0,7	0,5	0,1	-0,5	-0,6
Totala offentliga sektorn	**-0,7**	**-3,6**	**0,2**	**-0,7**	**1,4**	**0,9**	**0,9**

Källa: Finansdepartementet.

Beräkningarna visar att den statliga finanspolitiken (inkl. socialförsäkring) hade en kontraktiv inverkan på BNP under andra hälften av 1980-talet. Kommunerna ökade i slutet av 1980-talet sina utgifter betydligt snabbare än inkomsterna vilket hade en expansiv effekt på ekonomin, se tabell 10:3. När tillväxten i BNP gick ned 1990 försämrades den offentliga sektorns finanser och den finanspolitiska effekten blev expansiv. Denna motcykliska effekt beräknas fortsätta 1991 och 1992. Finanspolitikens expansiva effekt på BNP 1991 och 1992 beror delvis på att inkomsterna ökar relativt måttligt som en följd av den förutsatta kraftiga nedgången i löneökningstakten samtidigt som sysselsättningen minskar. Det försämrade ekonomiska läget leder också till ökade offentliga utgifter i form av arbetslöshetsunderstöd m.m. Dessutom bidrar den svaga utvecklingen av den privata konsumtionen under det senaste året till att finansieringen via mervärdeskatt av skattereformens båda steg reduceras.

10.2 Statens finanser

Bakom uppgången av den offentliga sektorns finansiella sparande sedan 1982 ligger huvudsakligen en kraftig förbättring för staten. Statens finansiella sparande har vänts från ett underskott 1982 på ca 64 miljarder kr. till ett överskott 1989 på 38 miljarder kr. Den relativt höga ekonomiska aktiviteten under perioden har bidragit till en snabb inkomstökning och till att insatserna inom arbetsmarknads- och industripolitiken har kunnat minskas. De under senare år accelererande löne- och prisökningarna har dragit upp skatteunderlagen. För 1990 uppgick det statliga finansiella sparande till ca 14 miljarder kr. Vid jämförelse med 1989 bör beaktas att en växling på 2% mellan folkpensionsavgiften och ATP-avgiften genomfördes fr.o.m. den 1 januari 1990. Därigenom överfördes inkomster på ca 12 miljarder kr. från staten till socialförsäkringssektorn förra året. Statens ränteutgifter steg kraftigt 1990. Detta avspeglar inte en ökning av statsskulden netto, utan beror på att fr.o.m. 1 juli 1989 redovisas räntor på skuldbytesavtal brutto. Det innebär att även ränteinkomsterna skrivs upp och det finansiella sparandet påverkas ej.

De närmaste två åren sker en kraftig nedgång av statens finansiella sparande och 1992 beräknas statsfinanserna visa ett underskott på ca 24 miljarder. kr., se tabell 10:4.

Försämringen av statsfinanserna beror till stor del på vikande skatteunderlag. Det är en följd av den förutsedda nedgången av löneöknings-

takten tillsammans med konjunkturavmattningen. Statens skatteinkomster 1991 och 1992 dras dessutom ned av att utbetalningarna av kommunalskattemedel stiger kraftigt, och att de offentliga myndigheterna får lyfta av ingående mervärdeskatt fr.o.m. 1991. För de kommunala myndigheternas avlyft kompenseras staten genom avräkningsskatt, som i tabellen redovisas som negativa statsbidrag. De statliga mydigheternas avlyft av mervärdeskatt motsvaras av sänkta utgifter för konsumtion och investeringar. Den tillfälliga arbetsmiljöavgiften på 1,5%, som gav inkomster på 9 miljarder kr. 1990, faller bort 1991. Inkomsterna av arbetsmarknadsavgiften reduceras, främst 1992, till följd av att företagen får ersättning för sina kostnader för utbildningsvikariat genom avdrag på arbetsmarknadsavgiften. Inkomsterna av socialförsäkrings- och andra arbetsgivaravgifter hålls uppe genom de basbreddningar m.m. som ligger i skattereformen. Mervärdeskatten är tillfälligt höjd med 1 procentenhet under perioden 1 juli 1990 - 31 december 1991. Fastighetsskatten på kontor, butiker m.m. höjs tillfälligt vid 1992 och 1993 års taxeringar till 3,5% av taxeringsvärdet. Statens övriga inkomster beräknas öka relativt kraftigt 1992 till följd av bl.a. vissa stora engångsvisa inleveranser från affärsverken.

Tabell 10:4 Statens inkomster och utgifter
Löpande priser. Exkl. statliga affärsverk och aktiebolag

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1989	1990	1991	1992	1989	1990	1991	1992
Inkomster	**435,4**	**461,2**	**471,3**	**447,2**	**15,6**	**5,9**	**2,2**	**-5,1**
Skatter	328,6	346,9	353,2	321,8	16,3	5,6	1,8	-8,9
Socialförsäkringsavgifter	63,7	61,1	62,5	63,9	12,2	-4,1	2,2	2,3
Övriga inkomster	43,1	53,2	55,7	61,5	15,5	23,6	4,6	10,4
Utgifter	**397,4**	**447,3**	**475,3**	**471,5**	**10,5**	**12,6**	**6,3**	**-0,8**
Transfereringar till hushåll	106,1	117,1	136,5	145,5	8,7	10,4	16,6	6,6
Ränteutgifter	59,4	67,9	67,7	68,3	6,5	14,1	-0,2	0,8
Övriga transfereringar	136,5	149,9	152,6	141,0	9,9	9,9	1,8	-7,6
Konsumtion	85,7	100,0	102,7	100,6	12,9	16,6	2,7	-2,0
Investeringar[1]	9,6	12,5	15,8	16,2	58,4	29,8	26,9	2,4
Finansiellt sparande	**38,0**	**13,9**	**-4,0**	**-24,4**				
Utlåning m.m.	-4,8	-3,7						
Korrigeringspost	17,5	35,4						
Budgetsaldo	**25,3**	**-17,7**						
Budgetsaldo i % av BNP	2,1	-1,3						

[1] I investeringar ingår även lagerreserveringar samt nettot av köp och försäljning av fastigheter och mark.
Källor: Konjunkturinstitutet, riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Statens utgifter dras upp av en fortsatt relativt stark ökning av transfereringarna till hushållen. Särskilda fördelningspolitiska åtgärder ingår i skattereformen. Som kompensation för höjda indireka skatter m.m. uppjusteras pensionstillskotten, det kommunala bostadstilläggen och studiemedlen i år. Barnbidragen har höjts i år till en kostnad av ca 4 miljarder kr. och höjs med ytterligare ca 2 miljarder kr. nästa år. Kostnaderna för bidrag vid arbetsmarknadsutbildning stiger kraftigt genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Bland statens transfereringar till företag genomförs flera förändringar 1991 och 1992. Mjölksubventionerna, som uppgått till ca 2 miljarder kr., har tagits bort i år. Ett investeringsbidrag till bostadsbyggande införs 1991, då de särskilda reduceringsreglerna för mervärdeskatten på byggnadsentreprenader slopas. Räntebidragen till bostäder reduceras; i år genom en extra upptrappning av den garanterade räntan; och fr.o.m. 1992 genom att ett nytt bostadsfinansieringssystem (räntelån) börjar införas.

Statens utgifter påverkas också av regeländringar beträffande transfereringar inom den offentliga sektorn. Statsbidragen till sjukförsäkringen sjunker genom sänkt ersättningsnivå och förväntat minskat antal sjukdagar. För att neutralisera effekterna av skattereformen för den kommunala sektorn skall 7,5 miljarder kr. 1991 och 16,5 miljarder kr. 1992 återföras från kommunerna till staten. Genom en tillfällig extra höjning av skatteutjämningsavgiften 1992 tillförs staten 3 miljarder från kommunerna nästa år. I tabellen har statsbidragen minskats med dessa belopp. Statsbidragen till arbetslöshetskassorna ökar relativt kraftigt, trots att arbetsmarknadspolitiska åtgärder reducerar den öppna arbetslösheten.

Den statliga konsumtionen ökade i volym med 3% 1990. Timvolymen sjönk med ca 0,5% men kraftigt ökade inköp av varor och tjänster drog upp konsumtionen. Genom besparingar i den statliga administrationen väntas den statliga konsumtionen minska med knappt 1/2 % per år 1991 och 1992.

10.3 Socialförsäkringssektorns finanser

Socialföräkringssektorn omfattar allmän tilläggspensionering (inkl. löntagarfonder), allmän sjukförsäkring (inkl. föräldraförsäkring) samt arbetslöshetsförsäkring. Det finansiella sparandet inom socialförsäkringssektorn består i stort sett av uppbyggnaden av allmänna pensionsfonden. De övriga delarnas sparande är obetydligt.

Den allmänna tilläggspensioneringen (ATP) finansieras genom avgifter och avkastning på AP-fondernas tillgångar, som huvudsakligen utgörs av räntebärande tillgångar. Sedan 1982 har pensionsutbetalningarna varit större än avgiftsinkomsterna och 1989 uppgick underskottet till ca 10 miljarder kr. Genom AP-fondernas inkomster av räntor, utdelningar och skatter på ca 44 miljarder kr. visade det finansiella sparande ett överskott på ca 33 miljarder kr. 1989. ATP-avgiften höjdes den 1 januari 1990 med 2 procentenheter. Höjningen bidrog till att avgiftsinkomsterna balanserade utbetalningarna förra året. Det finansiella sparandet ökade till drygt 46 miljarder kr. 1990.

Den 1 juli 1990 upphörde lagen om vinstdelningskatt att gälla. På grund av eftersläpning av betalningar redovisas här ändå inkomster av vinstdelningsskatt även 1991.

Fr.o.m. 1991 breddas avgiftsunderlaget för arbetsgivaravgifter till följd av skattereformen, men utbetalningarna blir åter större än avgiftsinkomsterna. Det finansiella sparandet sjunker successivt de närmaste åren, se tabell 10:5.

Sjukförsäkringen finansieras genom arbetsgivaravgifter och statsbidrag. Utbetalningarna till hushållen har ökat kraftigt sedan 1988 till följd av sjukförsäkringsreformen och den förbättring av föräldraförsäkringen som genomfördes 1989.

Tabell 10:5 Socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter
Löpande priser

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1989	1990	1991	1992	1989	1990	1991	1992
Inkomster	**182,5**	**212,2**	**226,6**	**224,0**	**12,7**	**16,2**	**6,8**	**-1,2**
Avgifter	112,7	138,7	147,6	143,3	16,3	23,0	6,5	-2,9
Bidrag från staten	25,7	26,5	28,3	28,3	3,3	3,0	6,9	-0,2
Ränteinkomster m.m.	37,6	41,9	47,7	52,4	8,1	11,3	13,9	9,9
Skatter	6,4	5,1	3,0	0,0	20,2	-20,4	-41,3	-100
Utgifter	**149,9**	**166,0**	**182,4**	**181,6**	**11,8**	**10,8**	**9,9**	**-0,5**
Transfereringar till hushåll	121,1	134,5	147,6	146,0	11,2	11,1	9,7	-1,1
Övriga transfereringar	24,5	26,5	29,6	30,2	16,2	8,2	11,7	2,2
Konsumtion m.m.	4,3	5,0	5,2	5,4	6,9	17,4	4,5	2,5
Finansiellt sparande	**32,6**	**46,2**	**44,2**	**42,5**				

Källor: Konjunkturinstitutet, riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Sänkt ersättningsnivå fr.o.m den 1 mars 1991 och minskande sjuktal medför att utgifterna inom försäkringen sjunker. Från den 1 januari 1992 införs en arbetsgivarperiod i sjukförsäkringen. Arbetsgivarna övertar då utbetalningarna för sjukersättningen de första 14 dagarna av en sjukdomsperiod. Därmed beräknas utgifterna för sjukförsäkringen minska med 9,5 miljarder kr. Arbetsgivarna kompenseras genom att sjukförsäkringsavgiften sänks med 1,9%. Avgiftssänkningen är beräknad så att den ska kompensera för både sjuklön och arbetsgivaravgifter därpå. I kostnaderna för sjukförsäkringen ingår även bidrag till privat och offentlig sjukvård samt läkemedelssubventioner. Dessa utgifter beräknas uppgå sammanlagt till ca 28,5 miljarder kr. 1991 och 1992. Förändringarna medför att statsbidragen till sjukförsäkringen kan dras ned i år och nästa år.

Utbetalningarna inom arbetslöshetsförsäkringen finansieras, sedan reglerna ändrades 1 juli 1988, i stort sett helt av statsbidrag. De utbetalda arbetslöshetsersättningarna ökade något 1990 efter att ha minskat 1988 och 1989, då arbetslösheten gick ned. Fr.o.m. 1990 höjs den högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen årligen i takt med löneutvecklingen för industriarbetare. Den nu stigande arbetslösheten medför att utbetalningarna väntas öka kraftigt under prognosperioden.

10.4 Kommunernas finanser

Den kommunala sektorn består av primär- och landstingskommuner samt församlingar och kommunalförbund. Sedan 1985 har sektorn haft ett negativt finansiellt sparande. Inkomsterna har dock täckt de löpande utgifterna medan en del av investeringarna finansierats med upplåning, försäljning av tillgångar eller neddragning av rörelsekapitalet.

År 1990 var kommunernas finansiella sparandeunderskott ca 8,5 miljarder kr. enligt de preliminära nationalräkenskaperna. Det var drygt 10 miljarder kr. bättre än vad som beräknades i den preliminära nationalbudgeten. Minskade investeringar och ökade försäljningar av fastigheter m.m. bidrog till att hålla nere underskottet.

För åren 1991 och 1992 väntas en kraftig förbättring av den kommunala ekonomin trots det rådande skattestoppet. Det finansiella sparandet beräknas förbättras med nära 10 miljarder kr. per år och sektorn visa ett överskott på ca 11 miljarder kr. 1992, se tabell 10:6.

Tabell 10:6 Kommunernas inkomster och utgifter
Löpande priser. Exkl. kommunala aktiebolag och stiftelser

	Miljarder kr.				Procentuell förändring			
	1989	1990	1991	1992	1989	1990	1991	1992
Inkomster	**294,4**	**324,9**	**352,3**	**378,3**	**10,0**	**10,4**	**8,4**	**7,4**
Skatter	181,1	204,7	232,2	267,6	9,7	13,0	13,5	15,2
Bidrag från staten och socialförsäkringssektorn	74,7	81,9	80,6	69,3	9,8	9,7	-1,7	-14,0
Övriga inkomster	38,6	38,3	39,5	41,4	11,5	-0,6	3,2	4,7
Utgifter	**299,4**	**333,2**	**349,9**	**367,1**	**9,4**	**11,3**	**5,0**	**4,9**
Transfereringar till hushåll	23,0	25,3	29,3	30,5	9,7	10,3	15,6	3,9
Övriga transfereringar	28,2	28,4	31,8	32,5	9,0	0,7	11,8	2,1
Konsumtion	227,8	261,1	270,1	280,7	10,1	14,6	3,4	3,9
Investeringar[1]	20,4	18,4	18,7	23,5	2,2	-9,9	1,8	25,9
Finansiellt sparande	**-5,0**	**-8,3**	**2,4**	**11,1**				

[1] 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, riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån och finansdepartementet.

Den förbättrade finansiella situationen är en följd av den tvååriga eftersläpningen och avräkningsförfarandet vid utbetalningen av kommunalskattemedel. Skatteinkomsterna 1991 och 1992 stiger kraftigt till följd av de höga löneökningarna två år tidigare. Samtidigt leder den förutsedda dämpningen av löneökningarna till att de kommunala utgifterna de närmaste två åren inte växer i samma snabba takt.

Bidrag från staten och socialförsäkringssektorn stod för ca 25% av kommunernas inkomster 1990. Statsbidragen består av allmänna och specialdestinerade bidrag. Skatteutjämningsbidraget uppgår till 10,5 miljarder kr. netto 1991. Detta bidrag finansieras delvis genom en avgift, som för 1991 uppgår till 79 öre för primärkommunerna och 56 öre för landstingen. Nästa år höjs avgiften med 11 öre för att finansiera den automatiska ökningen av skatteutjämningsbidragen. Därutöver höjs avgiften tillfälligt med 25 öre, vilket medför att ca 3 miljarder kr. dras in från kommunerna 1992. I kompensation för slopandet av beskattningsrätten av juridiska personer erhåller sektorn knappt 1 miljard kr. 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 ca 6,5

miljarder kr. 1991 ca 16 miljarder kr. 1992. I tabellen har statsbidragen minskats med dessa belopp.

De specialdestinerade statsbidragen, som beräknas till ca 58 miljarder kr. för 1991 och ca 59 miljarder kr. 1992, är kopplade till vissa verksamheter inom kommunerna. Av bidragen till primärkommunerna går hälften till skolutbildningen, ca 20% till barnomsorgen och ca 10% till äldreomsorgen och övrig social omsorg. Bidragen från socialförsäkringssektorn utgår till sjukvården och beräknas uppgå till ca 15,5 miljarder kr. per år 1991 och 1992.

De kommunala utgifterna består till 3/4 av konsumtion. Förra året steg konsumtionen ca 1,5% i volym. Därvid drogs konsumtionen ned av att inköpen av varor och tjänster minskade något. För i år och nästa år talar det mindre strama arbetsmarknadsläget för att det blir lättare att rekrytera personal till den kommunala sektorn. De kraftigt höjda lönekostnaderna (en följd av 1990 års avtal) i kombination med det kommunala skattestoppet, väntas dock medföra en begränsning av expansionen. Förbättringen av kommunernas finanser 1991 och 1992 är nämligen tillfällig. På lång sikt kvarstår 1990 års obalans med nu gällande förutsättningar.

Antalet sysselsatta i den kommunala sektorn har utvecklats svagt under första kvartalet i år enligt arbetskraftsundersökningarna. För helåret 1991 beräknas arbetsvolymen i timmar öka med 0,5%. De minskade inköpen förra året tyder på att kommunerna senarelagt vissa inköp. Fr.o.m. 1991 får nämligen kommunerna lyfta av mervärdeskatten på sina inköp. Dessa förväntas därför stiga relativt kraftigt i år, vilket drar upp ökningen av den kommunala konsumtionen till knappt 1% i år. Nästa år beräknas konsumtionsvolymen öka med 0,5%.

De kommunala utgifterna för inköp för konsumtion och investeringar reduceras nästa år med ca 10 miljarder kr. till följd av det ovannämnda avlyftet av mervärdeskatt. Effekten på den kommunala ekonomin av avlyftet neutraliseras genom att kommunerna ska återföra motsvarade belopp till staten. Beloppet ingår som en del av den ovan nämnda avräkningsskatten. Denna, som nämnts ovan, beräknas på kommunernas skatteunderlag och är därför inte kopplad till kommunernas faktiska inköp. Kommunerna hade således möjlighet att tjäna på att senarelägga inköp till efter årsskiftet 1990/91.

Utgifterna för den kommunala konsumtionen dras också ned av de avgiftshöjningar (t.ex. kraftigt höjda patientavgifter) för kommunala tjänster som genomförts i år. De kommunla avgifterna är nämligen en avdragspost vid beräkningen av konsumtionen.

11 Kapitalmarknaden

11.1 Internationell ränte-och valutakursutveckling

Under de senaste åren har de stora OECD-ländernas ränteutveckling varit olikartad. I Förenta staterna har oron över styrkan i konjunkturnedgången och omsorgen om det finansiella systemet medfört att Federal Reserve fört en expansiv penningpolitik. Konflikten vid Persiska viken ökade osäkerheten hos företag och konsumenter under andra halvåret 1990 och under inledningen av 1991. Sedan årsskiftet 1989/90 och fram till i början på april har den amerikanska dagslåneräntan, fed fund, sänkts med 2,5 procentenheter till 6%. Marknadsräntorna avseende placeringar med kortare löptid har följt med i nedgången. Som en bekräftelse på det lägre ränteläget för kortfristiga placeringar har diskontot sänkts vid två tillfällen med sammanlagt en procentenhet till 6%. Obligationsräntorna har däremot haft en mer stabil utveckling. För att stimulera kreditinstitutens kreditgivning, som på vissa håll varit mycket restriktiv, har federal reserve dessutom sänkt kassakraven.

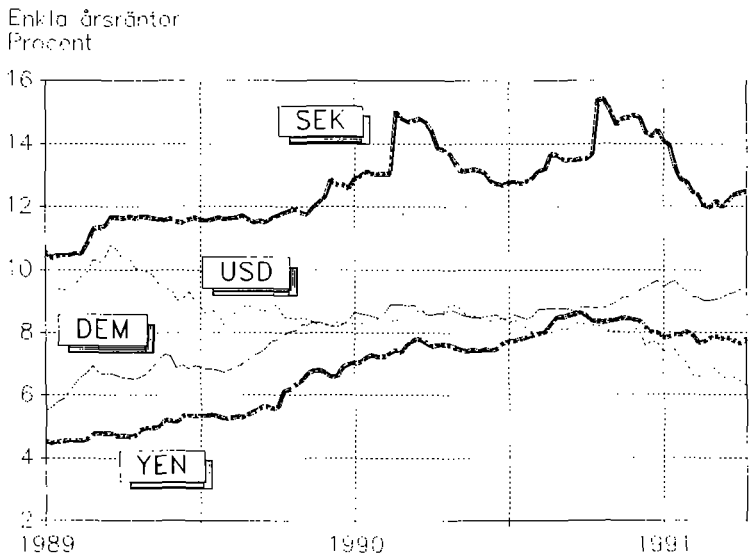
Även i Storbritannien har räntorna fallit under det senaste halvåret. Basräntan som uppgick till 15% i oktober 1990 har successivt minskat till 12%. I oktober 1990 beslutade Storbritannien att pundet skulle inträda i växelkursmekanismen ERM inom EMS. Detta innebär att pundet inte får avvika mer än 6% från de centralkurser som har bestämts gentemot de övriga medlemsstaternas valutor, t.ex. D-marken.

Till skillnad från Förenta staterna och Storbritannien har centralbankerna i Tyskland och Japan sedan 1989 istället stramat åt penningpolitiken. Detta skall ses mot bakgrund av tendenser till överhettning i de båda ländernas ekonomier och stigande inflation. Efter att räntorna gick upp med ca två procentenheter under 1989 steg de med ytterligare en procentenhet under 1990. Under de första månaderna 1991 har ränteutvecklingen i de båda länderna stabiliserats. I Japan är det en betydande penningmängdsexpansion och överhettningstendenser på främst arbetsmarknaden som har föranlett den penningpolitiska åtstramningen.

I Tyskland är det främst återföreningsprocessen som medfört stigande räntor. Dels i form av hög efterfrågan på varor från östra Tyskland och dels genom att det omfattande bidragsprogrammet till de östra delstaterna medför ett stigande budgetunderskott. Förbundsstatens lånebehov beräknas därmed bli betydande under de kommande åren. Som en bekräftelse på den högre räntenivån höjde Bundesbank diskontot, i slutet av januari, med en halv procentenhet till 6,5%. I mars presenterade förbundsregeringen ett finanspolitiskt åtstramningspaket bl.a. innehållande höjda skatter. Detta har minskat kravet på ytterligare stramhet i penningpolitiken. Samtidigt finns det skäl att understryka att uppskattningen av kostnaderna för återföreningen reviderats upp vid flera tillfällen, och det kan inte uteslutas att ytterligare revideringar blir nödvändiga. Det råder således osäkerhet om effekterna på penningpolitiken av den finanspolitiska åtstramningen. De senaste månadernas depreciering av den tyska marken gentemot den amerikanska dollarn

minskar också sannolikheten för en penningpolitisk lättnad eftersom en försvagning av valutan ger ett ökat inflationstryck via stigande importpriser.

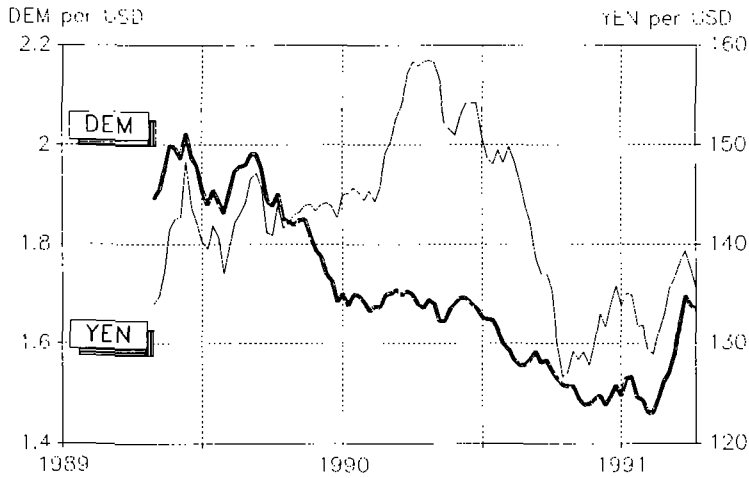
Diagram 11:1 6-månaders euromarknadsräntor 1989-1991



Anm: Statsskuldsväxlar och euromarknadsräntor. Veckogenomsnitt. Sista observation avser 10 april 1991.

Under år 1990 och fram till mitten på februari i år fortsatte den amerikanska dollarn att försvagas. Dollarn har mer eller mindre kontinuerligt försvagats sedan början på 1985. Vid den tidpunkten handlades dollarn till ca 3,4 DEM och betraktades allmänt som övervärderad. Dollarns nedgång under de senaste åren kan bara delvis förklaras av en försämring av den amerikanska industrins konkurrenskraft gentemot den tyska och den japanska industrin. En orsak till den fortsatta dollardeprecieringen är också den olikartade ränteutvecklingen mellan de stora länderna. Räntan på dollarplaceringar är nu betydligt lägre jämfört med motsvarande placeringar i D-mark och yen. För några år sedan var förhållandena de motsatta. Under de senaste månaderna har köpintresset för dollarplaceringar emellertid stigit markant. Inte minst den för amerikanskt vidkommande positiva utgången av kriget vid Persiska viken har bidragit till det ökade intresset. Investerarna räknar också med att den amerikanska konjunkturen kommer att förbättras under det andra halvåret medförande att räntorna åter kommer att stiga. Från bottennoteringarna i mitten på februari och fram till mitten på april har dollarn apprecierats med 15% mot D-marken till 1,68 DEM per dollar och 6% mot yenen till 135 JPY per dollar. D-markens relativa försvagning mot yenen är ett uttryck för investerarnas oro över händelseutvecklingen i östra Tyskland och i Östeuropa.

Diagram 11:2 Växelkursen för USA-dollar i D-mark och YEN 1989-1991



Anm: Veckogenomsnitt. Sista observationen avser 10 april 1991.

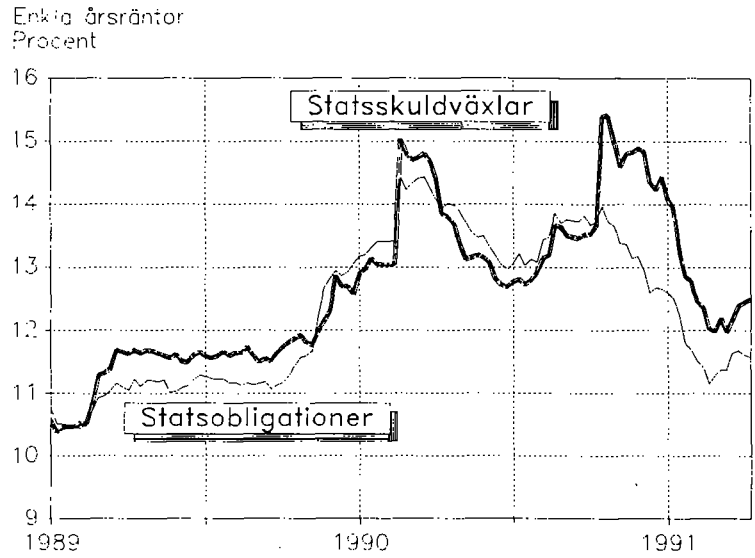
Under år 1990 föll de internationella aktiekurserna i genomsnitt med ca 20%. Kurserna på flertalet aktiebörser har hittills i år återhämtat sig. Fram till mitten på april har aktiekurserna på de 20 största aktiebörserna i genomsnitt stigit med 17%. Av de fyra största börserna har Londonbörsen haft den bästa utvecklingen med en genomsnittlig uppgång på 19%. En bidragande orsak till detta är det senaste halvårets räntesänkningar vilket sänker avkastningskravet på aktier. Tokyobörsen, som under förra året registrerade det största kursfallet med 40%, har hittills i år haft en mer positiv utveckling. I genomsnitt har kurserna stigit med 16%. Börserna i New York och Frankfurt har haft en relativt sämre utveckling. I New York där kurserna i genomsnitt har stigit med 11% är det framför allt svaga resultatrapporter som bidrar till ett dämpat köpintresse. I Frankfurt har kurserna hittills i år endast stigit med 12%, vilket speglar investerarnas oro för utvecklingen i östra Tyskland och i Östeuropa.

11.2 Svensk ränte- och valutakursutveckling.

Under år 1990 kännetecknades räntemarknaden av oro för den svaga ekonomiska utvecklingen och osäkerhet över valutapolitiken. Det var främst vid två tillfällen, januari-februari och september-oktober, som kraftiga valutautflöden registrerades med åtföljande försvagning av kronan. Riksbanken stramade åt penningpolitiken vid båda tillfällena i syfte att stoppa valutautflödet. Detta medförde att de korta penningmarknadsräntorna steg betydligt. Placerarna reagerade positivt på den penningpolitiska åtstramningen och regeringens skrivelse till riksdagen i oktober om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten i de offentliga utgifterna. Sedan mitten av oktober och fram till årsskiftet registrerades ett inflöde på 48 miljarder kronor. Riksbanken kunde

successivt sänka marginalräntan, dvs den ränta som bankerna betalar för upplåning i riksbanken, till 14% vid årsskiftet. Vid slutet av år 1990 låg räntan på sex månaders statsskuldväxlar ca en procentenhet högre än vid utgången av år 1989.

Diagram 11:3 Ränteutvecklingen 1989-1991

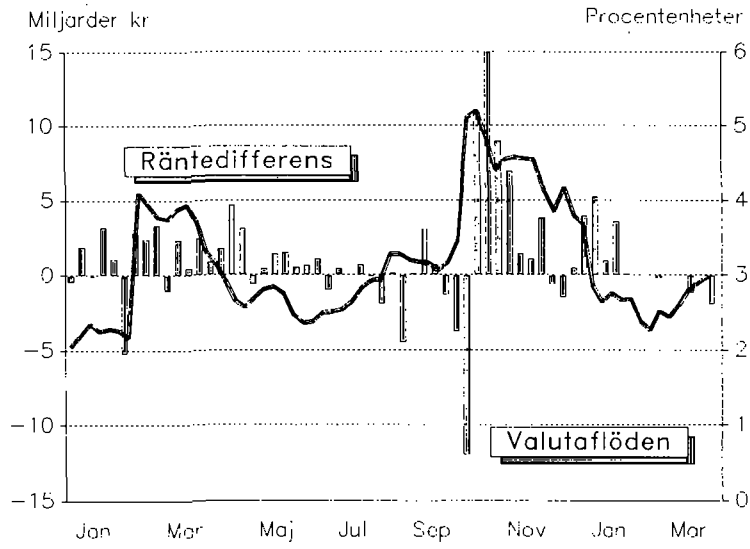


Anm: 6-månaders statsskuldsväxlar och 5-åriga statsobligationer. Veckogenomsnitt. Sista observationen avser 10 april 1991.

Obligationsräntorna hade ett betydligt lugnare förlopp under 1990. Dessa räntor styrs främst av inflationsförväntningarna. De allt dystrare konjunktursignalerna medförde att inflationsförväntningarna minskade. Vid årsskiftet låg obligationsräntorna t.o.m. lägre än ett år tidigare. Mot bakgrund av den stora uppslutningen kring Rehnbergkommissionens ramar för löneökningar under 1991-1992 och den svagare konjunkturen kommer inflationen att bringas ned väsentligt.

Budgetpropositionen i början på januari togs emot positivt av investerarna samtidigt som flertalet internationella räntor föll. Under januari och februari var valutainflödet fortsatt positivt, sammanlagt 13,8 miljarder kronor. Kronan stärktes och kronindex noterades till ca 132,2 vid slutet av februari jämfört med 132,8 i början på året. Det stabila marknadsläget möjliggjorde för riksbanken att lätta på penningpolitiken ytterligare. Marginalräntan sänktes i två steg till 12%. Marknadsräntorna föll med ca två procentenheter under januari och februari, till strax under 12% för sex månaders statsskuldväxlar och drygt 11% för femåriga statsobligationer. Räntedifferensen gentemot korgräntan minskade successivt och uppgick till 2,5 procentenheter vid utgången av februari. Diskontot har följt den allmänna räntetrenden och är för närvarande 10%, vilket är en nedgång med två procentenheter jämfört med våren 1990.

Diagram 11:4 Valutaflöden och räntedifferens mot utlandet 1990-1991



Anm: Valutaflödena avser rapportveckor (4 rapportveckor per månad). Sista observationen avser 1-7 april 1991.

Under mars och första hälften av april har räntenedgången brutits och förbytts i en mindre uppgång. Marknadsräntorna har stigit med ca en halv procentenhet sedan slutet på februari. Under mars och första veckan i april uppgick valutautflödet till ca 4,2 miljarder kronor, exkl. den bokföringsmässiga uppskrivningen av valutareserven på 1,3 miljarder kronor som riksbanken genomförde sista veckan i mars, samtidigt som kronan försvagades något. De internationella räntorna har inte uppvisat en motsvarande uppgång. Räntedifferensen har därmed åter vidgats något och uppgår för närvarande till ca 3 procentenheter. I mitten på april noterades kronindex till 132,4.

Dollarns uppgång på de internationella valutamarknaderna har medfört att kronan försvagats mot den amerikanska valutan samtidigt som den har stärkts mot bl.a. ERM-valutorna. I mitten av april handlades dollarn till 6,05 SEK vilket är en appreciering med 11% sedan dollarkursen vände uppåt. D-marken noteras till 3,60 SEK, vilket är en depreciering med 4% under samma period. För de företag som konkurrerar med och säljer i Västeuropa är valutakursförändringen negativ. Å andra sidan gynnas de företag som säljer produkter i Förenta staterna eller konkurrerar med företag med produktion där.

Kapitalflödena in i och ut ur landet har varit mycket stora under de senaste åren. Svenska företag och placerare investerar i företag, fastigheter och aktier i utlandet vilket tillsammans med bytesbalansunderskottet leder till utflöden. Genom att hålla en högre ränta än omvärlden lockas dels svenska placerare till att ta lån i utländsk valuta och dels utländska placerare till placeringar i krontillgångar. Detta har medfört att kapitalbalansen uppvisat betydande överskott. Sammantaget har valutain-

flödena under de senaste åren varit stora, vilket möjliggjort dels att staten har amorterat på utlandsskulden och dels att valutareserven har kunnat öka. Vid utgången av mars uppgick valutareserven till 115 miljarder kronor.

Tabell 11:1 Betalningsbalansen
Tolvmånaderstal, feb-jan.
Miljarder kr.

	1989	1990	1991
Direkta investeringar	-35,8	-53,3	-78,0
Handel med aktier	-7,0	-31,0	-15,6
Lån/obl. m.m. i utl valuta	87,6	108,4	129,7
Lån/obl. m.m. i kronor	0,0	47,9	66,2
Övrigt inkl. restpost	-23,8	-24,5	-36,6
Kapitalbalans	**21,0**	**47,5**	**65,7**
Bytesbalans	**-4,6**	**-21,1**	**-31,6**
Valutaflöde	**16,4**	**26,4**	**39,8**
Statens lån i utl. valuta	-14,2	-13,5	-11,7
Valutares. transförändringar	2,2	12,9	28,1

Källa: Riksbanken

11.3 Utvecklingen på kreditmarknaden

Under de senaste åren har en påtaglig uppbromsning av utlåningen till allmänheten registrerats. Stigande räntor i kombination med sämre konjunkturutsikter minskar näringslivets investeringsbehov. Det är dock främst hushållen som har minskat sin upplåning. Detta sammanhänger med skattereformen. Kombinationen av minskade ränteavdragsmöjligheter och stigande räntor innebär att hushållens kostnader för lån har stigit väsentligt. Utvecklingen har skiljt sig åt mellan olika grupper av kreditinstitut. Utlåningen från finansbolagen och bankerna har sammantaget sett minskat medan utlåningen från bostadsinstituten alltjämt är betydande. Detta sammanhänger bl.a. med att bostadsinstituten numera erbjuder lån till rörlig ränta. Om hänsyn tas till den kraftiga ökningen av krediter i utländsk valuta förändras bilden något. Det är främst banker som erbjuder lån i utländsk valuta. Det är i första hand företag som tar upp dessa lån, dels som ett led i sin ordinarie rörelseanknytna upplåning och dels för att utnyttja räntedifferensen mot utlandet genom att placera i kortfristiga räntebärande tillgångar i svenska kronor.

Inom finansbolagssektorn pågår för närvarande en omfattande rekonstruktion. Den innebär bl.a. en bantning av finansbolagens balansräkningar. Många finansbolag har dessutom slagits samman eller har upphört med sin verksamhet. Denna process skall ses i ljuset av den akuta likviditets-och soliditetskris som drabbade många finansbolag under hösten 1990. Problemen blev uppenbara när priserna på fastighetsmarknaden, i synnerhet för kommersiella fastigheter, började falla under 1990. Många finansbolag har gett krediter till fastighetsförvaltande bolag,

ofta upp till 100% av det vid utlåningstillfället uppskattade marknadsvärdet. Investeringskalkylerna har ofta betingats av fortsatt stigande fastighetspriser. När priserna vände nedåt under 1990 fick många låntagare problem med att betala räntor och amorteringar.

Tabell 11:2 Nettoutlåning till allmänheten
12-månaders förändring, feb-jan.
Miljarder kr.

	1990		1991		1991, saldo 31/1	
	Sv kr.	Utl val.	Sv kr.	Utl val.	Sv kr.	Utl val.
Banker	69,0	113,0	10,3	111,2	479,8	437,9
Bostadsinstitut	105,4	0,2	116,3	1,4	773,9	1,6
Finansbolag	14,4	14,0	-13,6	9,8	97,3	27,1
Totalt	**188,8**	**127,2**	**113,0**	**122,4**	**1 351,0**	**466,6**

Källa: Riksbanken

Tabell 11:3 Nettoutlåning till hushållen
12-månaders förändring, feb-jan.
Miljarder kr.

	1990	1991	1991, saldo 31/1
Banker	26,5	-6,2	246,6
Bostadsinstitut	46,0	49,2	357,0
Finansbolag	-0,6	-13,4	27,8
Totalt	**71,9**	**29,6**	**631,4**

Källa: Riksbanken

Enligt preliminära uppgifter uppgick finansbolagens kreditförluster till 6,3 miljarder kronor under 1990 vilket skall jämföras med 0,8 miljarder kronor under år 1989. Även bankernas kreditförluster ökade betydligt under 1990. Dessa beräknas ha uppgått till knappt 11 miljarder kronor jämfört med 2,8 miljarder kronor året innan. Till en mindre del beror detta på bankernas åtaganden gentemot finansbolagen. Även bankernas kreditgivning har under de senaste åren varit frikostig och har inte alltid föregåtts av en noggrann prövning.

Kreditinstitutens kreditförluster beräknas bli avsevärda även under innevarande år. Dels är marknaden för kommersiella fastigheter fortfarande dämpad och dels beräknas kreditförlusterna hänförliga till utlåningen till näringslivet öka i spåren av det försämrade konjunkturläget och ett ökat antal konkurser. Mot bakgrund av de betydande kreditförlusterna och det osäkra konjunkturläget beräknas bankernas kreditgivning bli återhållsam under de kommande åren. Utvecklingen går mot en ökad prövning av den lånesökandes kreditvärdighet.

Trots kraftigt ökade kreditförluster kunde bankernas vinster hållas väl uppe under 1990. Affärsbankernas sammanlagda rörelseresultat uppgick till 10,1 miljarder kronor under år 1990 jämfört med 12,9 miljarder

kronor året innan. Ett förbättrat räntenetto förklarar den relativt goda vinstutvecklingen. Bankerna har under år 1990 vidgat marginalen mellan sina inlånings- och utlåningsräntor.

Från och med den 1 april halverades kassakravet för bankerna samtidigt som kassakravet för finansbolagen upphörde. Förändringen skall bl.a. ses mot bakgrund av den finansiella integrationen vilken har medfört att utlandsbaserade kreditinstitut har haft en viss konkurrensfördel gentemot i Sverige verksamma institut genom att de inte drabbas av motsvarande kassakrav. Det halverade kassakravet för bankerna har fått till effekt att bankerna höjt vissa inlåningsräntor med mellan 0,25-0,75 procentenheter. Den besvärligaste konkurrenssituationen för bankerna ligger också för närvarande på inlåningssidan. För hushållen har flera nya sparalternativ lanserats. Bostadsinstituten emitterar i ökad utsträckning obligationer till hushållen. Riksgäldskontoret har lanserat en ny sparform, riksgäldskonto, som direkt vänder sig till hushållen.

11.4 Utvecklingen på aktiemarknaden

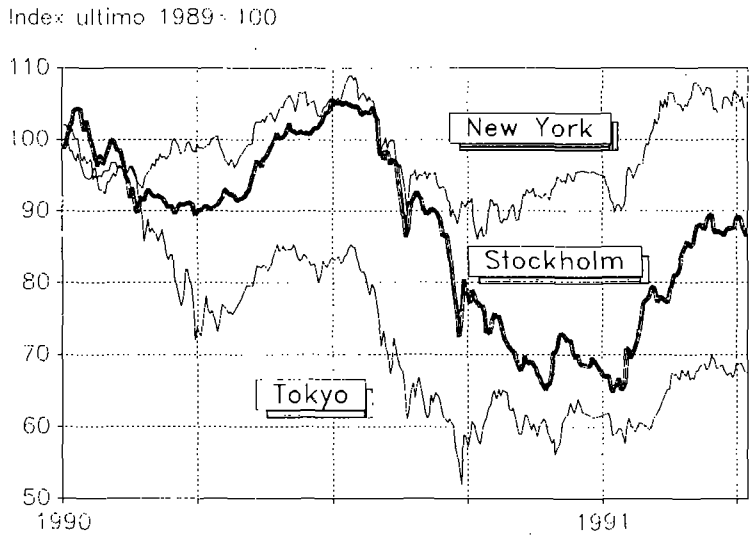
Under år 1990 föll aktiekurserna i genomsnitt med 30% i Sverige. Bakom nedgången låg flera orsaker. På de utländska börserna var kursutvecklingen negativ, bl.a. beroende på händelseutvecklingen vid Persiska viken. Nedgången på Stockholmsbörsen blev dock betydligt större än på flertalet utländska aktiebörser. I Sverige oroades investerarna av det försämrade konjunkturläget. Detta i kombination med att ett försämrat konkurrensläge för den svenska industrin har medfört minskade marknadsandelar på världsmarknaden och ökade svårigheter att höja exportpriserna resulterade i fallande företagsvinster under år 1990. Trenden förstärktes av att för svenska företag viktiga marknader, såsom Förenta staterna och Storbritannien, uppvisade en svag tillväxt under 1990. Enligt preliminära siffror minskade börsföretagens vinster med ca 20% under år 1990.

I januari vände kursutvecklingen. Från årsskiftet och fram till mitten av april steg totalindex med 25%. Kursåterhämtningen har varit särskilt kraftig för de största företagen på börsen. Uppgången har vidare varit störst för företag inom verkstads - och skogsindustrin. Köpintresset på Stockholmsbörsen har stimulerats av stigande aktiekurser internationellt. Kursuppgången i Stockholm har dock varit betydligt större än i utlandet. En förklaring är att de svenska räntorna har fallit betydligt sedan årsskiftet, vilket sänker avkastningskravet på aktier.

Den senaste tidens uppköp av företag på börsen har också bidragit till kursuppgången sedan årsskiftet. Mest uppmärksammat är Tetra Pacs bud på Alfa-Laval och Investor/Providentias bud på Saab-Scania. Aktieplacerarna har också glatts åt att aktieutdelningarna i många bolag har höjts trots fallande vinster. I genomsnitt beräknas börsbolagens aktieutdelningar för verksamhetsåret 1990 ha höjts med ca 10%. Företagens intresse av att höja utdelningen har ökat i samband med skattereformen. Den förändrade kapitalbeskattningen innebär bl.a att skatten på aktieutdelningar sänks. Historiskt sett har också den svenska direktavkastningen,

dvs aktieutdelning i förhållande till aktiekursen, legat lägre i Sverige än i utlandet. De senaste årens relativt kraftiga utdelningshöjningar, 24% år 1989, innebär att de svenska börsföretagens direktavkastning nu ligger på samma nivå som i utlandet. För närvarande uppgår direktavkastningen till i genomsnitt 2,7%.

Diagram 11:5 Börsutvecklingen 1990-1991



Anm: Dagsnoteringar. Sista observationen avser 10 april 1991.

12 Utvecklingen åren 1990-1995

12.1 Inledning

I detta kapitel redovisas kalkyler för den ekonomiska utvecklingen i Sverige fram till 1990-talets mitt. I ett sådant tidsperspektiv är informationsunderlaget otillräckligt för att konjunkturprognoser i vanlig mening skall kunna utarbetas. Samtidigt finns ett stort behov av att belysa den ekonomiska utvecklingen i ett något längre perspektiv. Både problem och möjligheter för den ekonomiska politiken avtecknar sig då ofta bättre. Till detta kommer att ekonomisk-politiska åtgärder normalt bör vidtas i ett tidsperspektiv som är längre än de traditionella prognosperioderna bl.a. därför att det ofta tar lång tid innan åtgärder får full effekt på ekonomins utveckling.

Tillväxtmöjligheterna de närmaste åren beror i hög grad av lönebildningen och produktivitetsutvecklingen. Huvudkalkylen utgår från den prognos för svensk ekonomi för åren 1991 och 1992 som presenterats i tidigare avsnitt. Löneökningstakten är där i nivå med Rehnberggruppens förslag, vilket innebär ett starkt trendbrott. Löne- och prisbildningen sker sedan delvis enligt historiska beteendesamband. Vissa förändringar i lönebildningsprocessen förutses dock ha skett. Det motiveras med att skattereformen ger nya förutsättningar och att den fasta växelkursregimen ökat i trovärdighet under det senaste året. Det förtjänar dock att understrykas att anpassningsförloppet kan bli betydligt smärtsammare om inte löne- och prisökningstakten blir så låg som förutsetts.

Produktivitetsutvecklingen har under de senaste åren varit mycket svag i Sverige. En viss förbättring väntas i år och under perioden 1992-1995 bör produktivitetsutvecklingen ytterligare förstärkas. I huvudkalkylen ökar produktiviteten i näringslivet under åren 1992-1995 på ett sätt som är representativt för de senaste femton åren. Förutsättningar för en snabbare tillväxt bör dock finnas av skäl som diskuteras i avsnitt 12.5. Ett scenario med en högre produktivitetsökning redovisas därför i samma avsnitt.

Kalkylerna för åren 1993-1995 har gjorts med hjälp av den ekonometriska modellen KOSMOS, som utvecklats på konjunkturinstitutet. Modellen innehåller ekonometriskt skattade samband för utrikeshandel, investeringar, pris- och lönebildning samt efterfrågan på arbetskraft. De finansiella beräkningarna har gjorts med hjälp av modellen FIMO. I denna modell beräknas inkomster och utgifter för de sex institutionella sektorerna stat, socialförsäkring, kommuner, hushåll, icke-finansiella och finansiella företag. Dessutom redovisas Sveriges transaktioner med utlandet. Det förekommer inga skattade beteendesamband i FIMO, utan framskrivningarna görs med utgångspunkt från den reala ekonomins utveckling. Kalkylerna i KOSMOS och FIMO har genomförts i flera beräkningsomgångar och i senare skeden modifierats och kompletterats med exogena bedömningar.

12.2 Internationell utveckling

Den internationella konjunkturen under de första åren på 1990-talet behandlas i kapitel 2. Diskussionen i detta kapitel kompletterar den som förs i kapitel 2. Avsikten är att här utförligare redogöra för en del faktorer som påverkar den internationella utvecklingen på längre sikt.

Den internationella högkonjunktur som inleddes 1983 nådde sin topp under första halvåret 1988. Produktionstillväxten i OECD-området som helhet har därefter mattats av. Dämpningen av expansionen har varit mest uttalad i Förenta staterna, Kanada, Storbritannien samt Sverige och Finland. Under senare delen av 1990 minskade även tillväxten relativt markant i vissa kontinentaleuropeiska länder som t.ex. Frankrike, Italien och Belgien. I Tyskland samt Japan har tillväxten dock varit fortsatt god.

Den ekonomiska tillväxten inom OECD-området som helhet väntas avta ytterligare under större delen av 1991, även om en vändpunkt är trolig i slutet av året. Ett flertal faktorer talar för att nedgången i den internationella ekonomin blir relativt kortvarig och grund. Den snabba upplösningen av Gulf-kriget, med åtföljande prisfall på olja, leder till gynnsamma effekter på realinkomster, priser och räntor. Det finns även anledning att förvänta att förtroendet hos konsumenter och företag kommer att stärkas påtagligt. Återhämtningen väntas börja i Förenta staterna under andra halvåret i år. Tillväxttakten för hela OECD-området väntas bli knappt 3% under 1992.

Ett flertal faktorer talar för att den ekonomiska tillväxten kommer att utvecklas gynnsamt även under de närmast följande åren. Teknologiska genombrott, som skett under de senaste decennierna inom t.ex. telekommunikations- och datorområdena, borde resultera i en snabbare produktivitetstillväxt. Detsamma gäller de strukturella åtgärder som vidtagits i många OECD-länder i syfte att förbättra ekonomiernas funktionssätt. Skattereformer, med sänkta marginalskatter och en mer effektiv skattestruktur, har genomförts i ett antal länder. Minskade subventioner till industrin och en mer effektiv offentlig sektor, inkluderande bl.a. ökande inslag av konkurrens, samt en förbättring av arbetsmarknadens funktionssätt talar också för en mer effektiv resursanvändning.

EG:s inre marknad och därtill knutna integrationssträvanden bland icke EG-länder kan förväntas ha positiva effekter på den ekonomiska utvecklingen. Slopade gränshinder för varor, tjänster och produktionsfaktorer, liksom andra slag av avregleringar skärper konkurrensen inom *Europa*. Ökade möjligheter till specialisering och utnyttjande av stordriftsfördelar leder till en högre produktivitetstillväxt.

De ekonomiska förutsättningarna för Europa påverkas också av återföreningen mellan de båda tyska staterna. Utgångspunkten för den bedömning som här redovisas är att de nuvarande övergångsproblemen är hanterliga. Efterfrågan för konsumtions- och investeringsändamål förväntas då fortsätta öka kraftigt i det tidigare Östtyskland, vilket inte enbart kommer västra Tyskland till godo, utan gynnar också övriga europeiska länder.

Den ekonomiska utvecklingen i *Förenta staterna* kommer under första hälften av 1990-talet att påverkas av de åtgärder som krävs för att sanera den federala budgeten. Den åtstramning av ekonomin som är nödvändig för att komma tillrätta med budget- och bytesbalansunderskotten, kommer dock troligen att bli utdragen och inte speciellt dramatisk. Den förväntade stagnationen i ekonomin i år bör skapa utrymme för en relativt gynnsam, icke inflationsdrivande, expansion under de närmaste åren. Det är dock värt att observera att inflationen i Förenta staterna inte nått ner till europeiska nivåer trots att landet befinner sig i en recession.

Japan har under en längre tid haft den snabbaste ekonomiska tillväxten av alla OECD-länder. Expansionen har baserats på en stark inhemsk efterfrågeökning. Inte minst har företagens investeringar ökat. En mycket snabb industriell strukturomvandling har skett under de senaste åren med en mer kostnadseffektiv produktion som följd. Tillsammans med en förväntad fortsatt stark expansion av den inhemska efterfrågan ger detta en god grund för en hög ekonomisk tillväxt även under första hälften av 1990-talet.

Sammantaget innebär detta att *BNP i OECD-området* bedöms öka med ca 2,5% per år 1991-1995. Mellan 1993 och 1995 blir tillväxten ca 3% per år, vilket är högre än genomsnittet för åren efter 1973. Världshandelns tillväxt beräknas uppgå till ca 5,5% per år 1991-1995 och 6% per år 1993-1995.

Avmattningen inom OECD-området under 1990 och 1991 talar för att inflationen under de närmaste två åren kan bli låg. Även i ett längre perspektiv talar en rad faktorer för en låg inflation. Den höga investeringsnivån i slutet av 1980-talet, i kombination med de strukturella förändringar som genomförts, borde göra det möjligt för flertalet industriländer att expandera utan att slå i kapacitetstak eller att "flaskhalsar" uppstår. Till detta kommer att inflationstakten i stor utsträckning är beroende av vilken ekonomisk politik som förs. Regeringarna i de större västekonomierna verkar nu allmänt vara benägna att reagera tidigt och kraftfullt för att motverka inflationstendenser. Ytterligare en faktor som talar för en låg prisstegringstakt är en förväntad lugn utveckling på råvaru- och oljemarknaderna.

Inflationen i OECD-området beräknas uppgå till ca 4% per år under första hälften av 1990-talet. Det är betydligt lägre än genomsnittet för perioden efter oljekrisen 1973.

Den internationella ekonomin kan av olika skäl komma att utvecklas mindre gynnsamt än vad som antagits ovan. Man kan bl.a. inte utesluta att kostnaderna för den tyska återföreningen blir högre än beräknat. Det kan leda till en ytterligare ekonomisk-politisk åtstramning i Tyskland, vilket i sin tur kan få effekter på Västeuropa i stort.

Ytterligare ett osäkerhetsmoment gäller utvecklingen i Central- och Östeuropa. Systemskiftet i de östeuropeiska ekonomierna mot ett marknadsekonomiskt system kommer att ta lång tid. Risk finns för att sociala faktorer blockerar nödvändiga prisreformer och budgetsaneringar. Därmed skulle en del länder i Östeuropa kunna fastna i en situation med fortsatt ekonomisk stagnation. Då exporten till de centralplanerade

ekonomierna är begränsad får en sådan utveckling sannolikt små direkta återverkningar via handeln på utvecklingen i västvärlden. En mer utdragen och kostbar omstruktureringsprocess i Östeuropa kan dock leda till ökad efterfrågan på kapital. Det kan medföra att realräntorna stiger och att investeringsaktiviteten i industriländerna därmed begränsas. Även den politiska utvecklingen i Sovjetunionen utgör ett avsevärt riskmoment. En fördjupad politisk kris kan få betydande negativa effekter på framtidstron i västvärlden vilket inte minst kan komma att påverka konsumtion och investeringsviljan.

Tabell 12:1 Utvecklingen i 14 OECD-länder 1980-1995
Årlig procentuell förändring

	Genomsnitt 1980-1990	1990	1991	1992	1993	1994	1995
BNP-tillväxt[1]	2 3/4	2 1/2	1	2 3/4	2 3/4	3	3
Inflation[1]	5 3/4	5	4 1/2	4	4	4	4
Oljepris, dollar/fat		24	18	20	23	23	23

[1] Sammanvägda efter ländernas betydelse för svensk export.
Källa: Finansdepartementet.

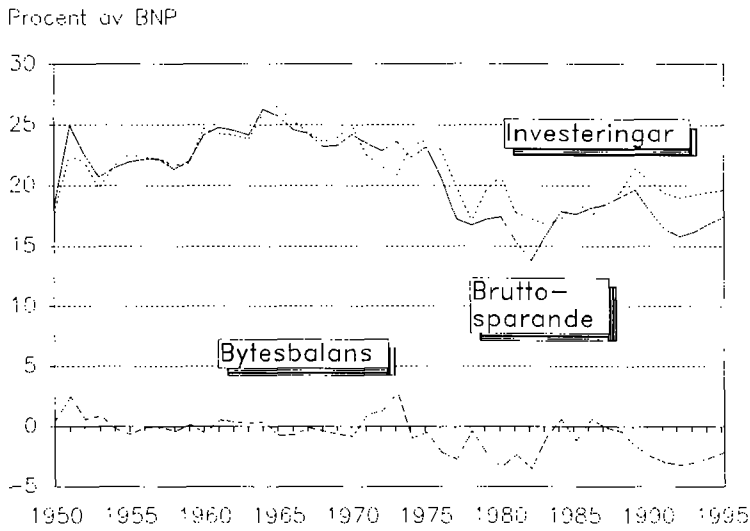
12.3 1980-talet

Avgörande för välståndets utveckling på lång sikt är investeringsnivån. För att denna skall utvecklas gynnsamt utan att skulden till utlandet ökar måste sparandet inom landet vara högt. Det svenska bruttosparandet, dvs. investeringar plus finansiellt sparande, utgjorde fram till mitten av 1970-talet vanligen 20-25% av BNP. Under andra hälften av 1970-talet minskade dock sparandet snabbt och motsvarade 1980 ca 17% av BNP, se diagram 1.

Ett viktigt mål för den ekonomiska politiken vid inledningen av 1980-talet var därför att öka sparandet. I utgångsläget var investeringarna låga parallellt med att bytesbalansens saldo, som är lika med skillnaden mellan bruttosparande och bruttoinvesteringar i ekonomin som helhet, var negativt. För att förändra detta var det nödvändigt att stimulera investeringarna samtidigt som konsumtionen hölls tillbaka. Devalveringarna av kronan med 10% 1981 och med ytterligare 16% hösten 1982 skall ses i detta ljus. De var avsedda att stärka industrins konkurrenskraft för att på så vis bidra till högre lönsamhet, export och investeringar. Samtidigt medför de att konsumtionsutrymmet minskar om inte löntagarna fullt ut lyckas kompensera sig för de stigande priserna.

Devalveringar stärker de delar av näringslivet som konkurrerar med utlandet i flera avseenden. I förhållande till utländska konkurrenter förbättras kostnadsläget. Men också inom landet förbättras situationen genom att lönsamheten stärks relativt de företag som är skyddade från utländsk konkurrens. Därmed skapas motiv för att flytta över arbetskraft och kapital till den konkurrensutsatta sektorn.

Diagram 12:1 Bruttosparande, bruttoinvesteringar och bytesbalansen 1950 - 1995. Huvudkalkylen



Anm.: Bytesbalansen och bruttosparandet inkl. återinvesterade vinstmedel. Utveckling efter 1990 enligt huvudkalkylen.
Källa: Finansdepartementet.

För att devalveringarna skall bli framgångsrika, öka sparandet och leda till att resurser flyttas över till den konkurrensutsatta sektorn, krävs att de kombineras med en restriktiv finanspolitik. I viss utsträckning lyckades detta efter delvalveringarna 1981 och 1982. Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter deflaterade med KPI ökade med i genomsnitt 1,8% per år mellan 1982 och 1989 jämfört med 6% per år under 1970-talet. Tillsammans med den förhållandevis goda tillväxten i ekonomin medförde detta att de offentliga utgifternas andel av BNP minskade från 66,7% av BNP 1982 till 60,2% 1989.

Den offentliga konsumtionens årliga ökningstakt under 1980-talet var ca 1,5% jämfört med drygt 3% under 1970-talet. Någon motsvarande dämpning av tillväxten i de offentliga transfereringarna till hushållen kom dock inte till stånd. Deflaterade med KPI ökade de betydligt snabbare, med i genomsnitt 4,2% per år mellan 1982 och 1989.

Kombinationen av höga löneökningar och snabbt stigande offentliga transfereringar innebar att hushållen fick en relativt god utveckling av den reala disponibla inkomsten, ca 2,0% per år i genomsnitt mellan 1982 och 1989. Dessutom medförde avregleringen av kreditmarknaden 1985-1986 att det blev lättare för hushållen att belåna sina tillgångar. Hushållssparandet föll därför kraftigt. Sammantaget medförde detta att den privata konsumtionen efter en minskning med 2,2% 1983 ökade med i genomsnitt 2,5% per år mellan 1983 och 1989. Det totala sparandet i ekonomin förbättrades därmed endast långsamt, trots att den offentliga sektorns sparande förstärktes kraftigt och att investeringarna i näringslivet ökade. År 1990 utgjorde bruttosparandet 17,9% av BNP.

Åren 1982-1990 beräknas produktionen inom industrin ha ökat med i genomsnitt 2,4% per år. Samtidigt steg produktionen i övrigt näringsliv med i genomsnitt 2,7% per år och i den offentliga sektorn med 1,8% per år. Trots devalveringarnas positiva effekter för den konkurrensutsatta sektorn var därför värdet av industriproduktionen oförändrat ca 23% av den totala produktionens värde 1990.

Devalveringarna hjälpte alltså till att ge den svenska ekonomin fart när den internationella tillväxten förbättrades under 1980-talet. De varor och tjänster som den högre tillväxten skapade användes dock endast i begränsad utsträckning till att förbättra sparandet. Den snabba ökningen av inhemsk konsumtion medförde att konkurrensen om arbetskraft blev hård under andra hälften av 1980-talet. En ökande inhemsk efterfrågan försvårade tillväxten i den konkurrensutsatta sektorn.

12.4 Huvudkalkylen

Sparandet i den svenska ekonomin är idag för lågt för att garantera en långsiktigt stabil välståndsutveckling. För att de begränsningar i den inhemska efterfrågan som krävs för att få upp sparandet inte skall medföra stigande arbetslöshet krävs att efterfrågan från utlandet ökar. De kalkyler som här redovisas för den ekonomiska utvecklingen i Sverige 1991-1995 bygger på bedömningar att den internationella tillväxten kan bli god under första hälften av 1990-talet. Den konkurrensutsatta sektorn bör därför kunna växa genom ökad export, om den inte hindras av en allt för snabb inhemsk efterfrågetillväxt.

Flera faktorer talar för närvarande för en väl avvägd inhemsk efterfrågetillväxt. Under de två senaste åren har hushållens sparande-underskott minskat och 1990 beräknas den privata konsumtionen ha motsvarat de disponibla inkomsterna. I kalkylerna förutsätts att hushållens sparande fortsätter att förbättras fram till 1995. En beräknad god utveckling av de disponibla inkomsterna medför att den privata konsumtionen ändå växer stabilt.

Det finns goda förutsättningar för att den offentliga verksamheten inte skall komma att växa i en alltför snabb takt. De kommunala finanserna är i utgångsläget förhållandevis hårt ansträngda. Kommunalt skattestopp gäller 1991 och 1992. Det råder också en bred politisk enighet om att den offentliga konsumtionens tillväxt måste begränsas. Åren 1990-1995 beräknas därför att den offentliga konsumtionen ökar med i genomsnitt 0,5% per år.

Den inhemska efterfrågetillväxten bör alltså kunna bli begränsad under början av 1990-talet samtidigt som produktiviteten och arbetskraftsutbudet ökar relativt snabbt. Därmed bör det vara möjligt att undvika en ny överhettning av ekonomin.

Lönerna under 1991 och 1992 antas precis som i den tidigare redovisade prognosen, öka med 5 resp. 3,5%. Detta antagande bygger på att Rehnberggruppens förslag till stabiliseringspolitiskt avtal vinner bred acceptans.

Löneökningstakten bestäms i kalkylen med hjälp av historiska samband

där arbetsmarknadsläget spelar en central roll. Den genomsnittliga löneökningstakten under perioden beräknas dock bli lägre än vad de historiska sambanden tyder på. Stabiliseringsavtalet och skattereformen förutses få långsiktigt positiva effekter på den svenska lönebildningen. Till detta kommer att utvecklingen under det senaste året tydligt markerat statsmakternas vilja att hålla fast vid en fast växelkurs. Detta bör få en effekt på pris- och löneökningsbildningen. Arbetslösheten blir som mest 3% år 1993. Därefter minskar den något. Lönerna beräknas öka med 3,5% under 1993, 3,8% år 1994 och 4,0% år 1995. De låga löneökningarna medför i sin tur att uppgången i konsumentpriserna efter 1992 inte under något år överstiger 3%.

Tabell 12.2 Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal 1990-1995. Huvudkalkylen
Årlig procentuell förändring. 1985 års priser

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Försörjningsbalans						
BNP	0,3	-0,2	1,0	2,1	2,7	2,4
Import	0,5	0,2	2,3	4,0	5,6	4,6
Tillgång	*0,3*	*0,0*	*1,4*	*2,6*	*3,5*	*3,0*
Privat konsumtion	-0,3	1,2	1,2	1,4	1,9	1,7
Offentlig konsumtion	1,9	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4
Stat	3,0	-0,5	-0,3	0,0	0,0	0,0
Kommuner	1,4	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Bruttoinvesteringar	-1,8	-1,9	-1,4	2,3	4,6	3,5
Lagerinvesteringar[1]	0,1	-0,6	0,4	0,1	0,0	0,0
Export	1,2	0,5	3,0	5,8	7,3	6,2
Användning	*0,3*	*0,0*	*1,4*	*2,6*	*3,5*	*3,0*
Inhemsk efterfrågan	0,0	-0,2	0,8	1,5	2,0	1,7
Nyckeltal						
Timlön	10,3	5,0	3,5	3,5	3,8	4,0
KPI (årsgenomsnitt)	10,4	9,6	3,2	2,5	2,3	2,6
Arbetslöshet[2]	1,5	2,6	2,8	3,0	2,8	2,6
Exportnetto[3]	5	6	10	16	22	28
Bytesbalans[3]	-33	-43	-47	-46	-43	-38
Bruttosparande[4]	17,9	16,4	15,8	16,2	16,8	17,4

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

En viss förbättring av produktiviteten i kombination med begränsade löneökningar gör det möjligt för företagen att öka vinsterna, men det svenska exportpriset för bearbetade varor beräknas ändå stiga långsammare än världsmarknadspriset under samtliga år fram till 1995. Konjunkturuppgången inleds redan 1992 med att exporten ökar. De högre vinsterna leder sedan till en uppgång i investeringarna under 1993. Bland annat som en följd av skattereformen beräknas dock bostadsinvesteringarna minska under hela perioden.

Bruttonationalprodukten växer under åren 1990-1995 i genomsnitt med

1,6% per år. Det är dock en stor skillnad mellan åren 1991 och 1992 och åren efter 1992. När den exportledda konjunkturen väl tar fart beräknas tillväxten överstiga 2% per år.

Bruttosparandet i ekonomin försämras kraftigt under de närmaste åren, för att sedan återhämta sig något. År 1995 är dock bruttosparandet fortfarande mindre än bruttoinvesteringarna. Bytesbalansen uppvisar därför ett underskott.

Det tar tid innan återhämtningen i ekonomin får märkbara effekter på arbetsmarknaden. Mot slutet av perioden ökar sysselsättningen kraftigt, men samtidigt ökar också utbudet snabbt. Arbetslösheten minskar därför långsamt och 1995 utgör de arbetslösa ca 2,5% av arbetskraften. I kalkylerna antas att de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som föreslås i 1991 års budget- och kompletteringspropositioner successivt avvecklas under perioden. Den underliggande nedgången i arbetslösheten under åren 1993-1995 är därför betydligt starkare.

Återhållsam konsumtionstillväxt

Hushållens faktorinkomster och inkomster från transfereringar beräknas öka med 4,8% per år fram till 1995. Konsumentprisindex ökar samtidigt med 4,0% per år. Den reala ökningen är därför 0,8% per år. Hushållens utgifter för direkta skatter minskar realt med 1,8% per år. Den reala disponibla inkomsten beräknas därmed öka med i genomsnitt 1,8% per år fram till 1995.

Under 1960- och 1970-talen utgjorde hushållens nettosparande, dvs. skillnaden mellan disponibel inkomst och privat konsumtion, mellan 2,5 och 7,5% av disponibel inkomst. Under 1980-talet minskade nettosparandet dramatiskt till som lägst -5,3% av disponibel inkomst 1988. Detta hängde bl.a. samman med avregleringen på kreditmarknaden. Det blev enklare att låna till konsumtionen genom att hushållen lättare kunde belåna sina förmögenheter. De två senaste åren har emellertid sparkvoten förbättrats kraftigt och 1990 beräknas den disponibla inkomsten vara lika hög som den *privata konsumtionen*.

Avregleringen bör bara få övergående effekter på hushållssparandet. Under 1990 har förmodligen också anpassningen till skattereformen börjat. Det finns därför flera rimliga förklaringar till den snabba förbättringen av hushållssparandet under de två senaste åren. Uppgången i hushållssparandet förutsätts fortsätta så att det 1995 uppgår till drygt 1% av disponibel inkomst. Den privata konsumtionen kan då öka med 1,5% per år mellan 1990 och 1995.

I nationalräkenskaperna och i många andra sammanhang sätts produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn till noll. Det här är ett antagande som - i kombination med förutsättningarna att kommunerna behåller alla nuvarande verksamheter, tar hänsyn till de utbyggnader som hittills beslutats och ökar sina kostnader på det sätt befolkningsutvecklingen motiverar - innebär anspråk på en kommunal konsumtionstillväxt med ca 2% per år fram till 1995. För att tillväxten i den kommunala verksamheten skall kunna begränsas på det sätt som här har antagits, och

standarden samtidigt upprätthållas, krävs därför en omprövning och effektivisering av de kommunala verksamheterna.

Tabell 12.3 Konsumtionen 1990-1995. Huvudkalkylen
Årlig procentuell förändring. 1985 års priser

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Real disponibel inkomst	4,2	0,9	2,0	1,6	2,1	2,0
Nettosparkvot[1]	0,0	-0,3	0,5	0,7	0,9	1,2
Privat konsumtion	-0,3	1,2	1,2	1,4	1,9	1,7
Offentlig konsumtion	1,9	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4
Konsumtion	**0,4**	**1,0**	**0,9**	**1,1**	**1,4**	**1,3**

[1] Hushållens totala nettosparande i procent av disponibel inkomst.
Källa: Finansdepartementet.

Den *offentliga konsumtionens* ökningstakt har under 1980-talet minskat från i genomsnitt 1,8% per år under första hälften av decenniet till i genomsnitt 1,3% per år under andra hälften. Under första delen av 1990-talet förutsätts att den offentliga konsumtionens ökningstakt ytterligare begränsas till i genomsnitt 0,4% per år. Det innebär att den privata konsumtionen även under de närmaste fem åren ökar betydligt snabbare än den offentliga.

Tabell 12.4 Konsumtionen 1975-1995. Huvudkalkylen
Årlig procentuell förändring. 1985 års priser

	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995
Privat konsumtion	0,8	0,5	2,7	1,5
Offentlig konsumtion	3,3	1,8	1,3	0,4
Konsumtion	**1,6**	**0,9**	**2,2**	**1,1**

Källa: Finansdepartementet.

Tillväxt i den konkurrensutsatta sektorn

En kraftig förstärkning sker av produktionskapaciteten i den konkurrensutsatta sektorn. *Produktionen i industrin* beräknas öka med i genomsnitt 2,6% per år 1990-1995. Det är ungefär samma ökningstakt som under första hälften av 1980-talet när två kraftiga devalveringar genomfördes. Då ökade produktionen med 2,4% per år medan den 1985-1990 ökade med bara 0,8% per år.

Antalet arbetade timmar i industrin beräknas minska kraftigt under 1991 och 1992. Efter 1992 ökar antalet timmar åter, men 1995 är bara 1990 års nivå återtagen. Det illustrerar väl ett grundläggande problem med en politik inriktad på att öka tillväxten i den konkurrensutsatta sektorn. Först efter flera års uppgång i industriproduktionen ökar efterfrågan på arbetskraft så mycket att det får märkbara effekter på arbetsmarknaden. Det beror dels på att bara var femte sysselsatt arbetar inom konkurrensutsatt produktion, dels på att industrin i nuvarande läge bedöms ha goda möjligheter att öka produktiviteten när kapacitetsutnyttjandet förbättras.

En ökande arbetslöshet kan motverkas genom att den offentliga sektorn expanderar sin produktion och därmed ökar sin efterfrågan på arbetskraft. De på kort sikt positiva effekterna av en sådan politik måste vägas mot riskerna. En högre tillväxt för den offentliga konsumtionen kan medföra att arbetsmarknaden åter blir överhettad och att inflationen då skjuter fart igen eller att den konkurrensutsatta sektorn efter några år får svårt att rekrytera arbetskraft. Då kan den önskvärda strukturomvandlingen bromsas upp.

Den svenska lönebildningen förefaller att vara mycket känslig för nivån på arbetslösheten. Det finns därmed en tydlig risk för att expansion i den offentliga sektorn kan motverka tillväxt i den konkurrensutsatta sektorn genom att driva upp löneökningstakten över den nivå som råder i utlandet. Det är därför bättre att motverka arbetslöshet t.ex. genom en ökad insats av arbetsmarknadspolitiska åtgärder inriktade på att höja arbetskraftens kompetens inom yrken som efterfrågas av den konkurrensutsatta sektorn.

Investeringarna återhämtar sig

Vinsterna i industrin har under de senaste åren minskat. Denna utveckling bryts emellertid 1992. Bruttovinsterna ökar därefter kontinuerligt och beräknas 1995 uppgå till ca 29% av förädlingsvärdet. Det kan jämföras med nivån 1988 som var ca 30%. De ökade vinsterna förklaras av en högre produktivitetstillväxt och begränsade löneökningar.

Låga vinster, en hög räntenivå och vikande produktion medför en kraftig minskning av investeringarna i industrin under 1991. Under 1992 vänder utvecklingen och 1993 tar industriproduktionen ordentlig fart samtidigt som vinsterna förbättras. *Investeringarna* börjar därför öka under 1993 och expansionen förstärks under 1994 då uppgången kan bli över 10%.

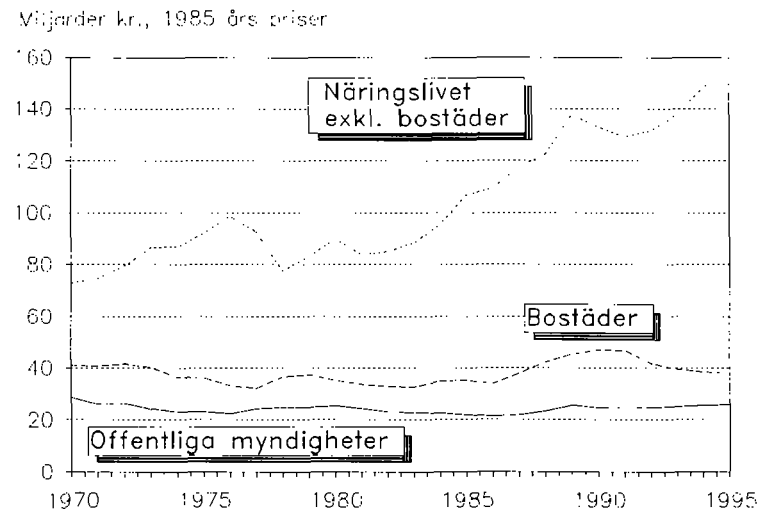
Tabell 12.5 Investeringar 1990-1995. Huvudkalkylen
Årlig procentuell förändring. 1985 års priser

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bruttoinvesteringar	**-1,8**	**-1,9**	**-1,4**	**2,3**	**4,6**	**3,5**
Industrin	-4,5	-12,0	-3,0	4,0	12,5	7,0
Övrigt näringsliv	-2,8	1,4	3,5	5,0	5,4	4,0
Bostäder	4,1	-0,5	-11,0	-5,0	-3,0	-1,0
Offentlig sektor	-4,0	-0,2	0,7	1,5	1,5	1,5

Källa: Finansdepartementet.

Investeringarna i övrigt näringsliv återhämtar sig redan 1992, när produktionen ökar igen. Jämfört med industrisektorn är företagen i övrigt näringsliv mindre utsatta för utländsk konkurrens. Under en typisk konjunkturcykel utvecklas därför både vinster och investeringar lugnare än i industrisektorn. Trots att investeringarna i övrigt näringsliv växer under 1992, och att nedgången i industrins investeringar är mindre än 1991, medför det kraftiga fallet i bostadsinvesteringarna att de totala bruttoinvesteringarna 1992 ändå minskar ungefär lika mycket som 1991.

Diagram 12:2 Investeringar 1970 - 1995. Huvudkalkylen



Anm.: Investeringarna efter 1990 enligt huvudkalkylen.
Källor: Konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

Bruttoinvesteringarna ökade under andra hälften av 1980-talet med i genomsnitt 4,6% per år. Under samma period ökade investeringarna i näringslivet exkl. bostäder med i genomsnitt 4,5% per år, bostadsinvesteringarna med 6,0% per år och de offentliga investeringarna med i genomsnitt 2,5% per år. Åren 1990-1995 fortsätter näringslivets och den offentliga sektorns investeringar att öka, om än i en långsammare takt än tidigare. Skattereformen medför att kostnaderna för boende ökar. Investeringarna i bostäder beräknas därför minska med i genomsnitt 4,1% per år.

Förutsättningar för en snabb exportökning

En del av det utrymme som skapas när produktivitetstillväxten tar fart och löneökningarna dämpas används till att öka vinsterna. Det gäller speciellt 1992, *när relativpriset för bearbetade varor* minskar med endast 0,3%. Efter 1992 sänker företagen sina relativpriser med knappt 1% per år. Den svenska exporten av bearbetade varor beräknas därför öka snabbare än världshandeln under 1994 och 1995. De svenska marknadsandelarna ökar därmed något.

Under andra hälften av 1980-talet har de svenska relativpriserna för export av bearbetade varor ökat. Därmed skulle man kunna förvänta sig minskande andelar för svensk export på världsmarknaden. Så har också varit fallet, men företagen har gjort *större* marknadsandelsförluster än vad som kan förklaras enbart av prisutvecklingen.

Det kan vara ett tecken på bristande efterfrågan på de svenska exportvarorna, t.ex. till följd av att exporten haft en ogynnsam varusammansättning. Men de förlorade marknadsandelarna kan också vara en följd av den inhemska överhettningen. Den interna konkurrensen om arbetskraften

mellan den konkurrensutsatta och den skyddade sektorn kan ha hindrat industrin från att öka sin export i takt med efterfrågan. Bedömningarna av den framtida exporten utgår snarast från den senare förklaringen. Det bör således finnas goda förutsättningar att öka exporten om en ny överhettning kan undvikas.

Tabell 12.6 Utrikeshandeln 1990-1995. Huvudkalkylen
Årlig procentuell förändring. 1985 års priser

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Industrin						
Timlön	9,5	5,0	3,5	3,5	3,8	4,0
Produktion	-2,8	-2,8	2,5	3,5	5,5	4,5
Produktivitet	0,4	0,7	3,0	3,2	3,5	2,6
Bruttovinster[1]	24,6	23,9	25,5	27,0	28,5	29,2
Världsmarknadspris[2]	3,3	3,7	3,5	3,5	3,5	3,5
Relativpris[3]	-1,3	-0,8	-0,3	-0,9	-0,7	-0,8
Världsmarknad[4]	5,2	4,0	6,3	6,0	6,0	6,0
Utrikeshandel						
Export	**1,1**	**0,5**	**3,0**	**5,8**	**7,3**	**6,2**
Bearbetade varor	0,7	0,0	3,9	6,5	8,5	7,0
Övriga varor och tjänster	2,2	1,5	1,2	4,3	4,7	4,4
Import	**0,5**	**0,2**	**2,3**	**3,9**	**5,6**	**4,6**
Bearbetade varor	-0,6	-2,3	2,2	4,8	6,4	5,3
Övriga varor och tjänster	2,2	4,0	2,5	3,3	3,6	3,2
Real utrikesbalans[5]	**0,2**	**0,1**	**0,2**	**0,6**	**0,6**	**0,7**

[1] I procent av förädlingsvärdet.
[2] Bearbetade varor.
[3] Exportpris/världsmarknadspris för bearbetade varor.
[4] Bearbetade varor.
[5] Förändring i procent av föregående års BNP.
Källa: Finansdepartementet.

Exportnettot förbättras med dryggt 20 miljarder kr. mellan 1990 och 1995, vilket motsvarar ca 1,5% av BNP. År 1990 beräknas underskottet i bytesbalansen ha motsvarat ca 2,5% av BNP. Förbättringen av exportnettot medför således i sig att underskottet i bytesbalansen skulle minska till 1% av BNP år 1995. Under hela perioden ökar emellertid utlandsskulden. Det faktiska underskottet i bytesbalansen beräknas därför motsvara ca 2,2% av BNP år 1995. Därmed växer också underskottet i räntenettot mot utlandet från 3,1% av BNP år 1990 till 4,3% år 1995. Denna problematik analyseras mer utförligt i kapitel 14.

Arbetskraftsutbudet och produktivitetstillväxten

Det totala *utbudet av arbetskraft*, mätt i antal timmar, beräknas mellan 1990 och 1995 öka med i genomsnitt knappt 0,3% per år. Det är betydligt lägre än ökningen av det potentiella arbetskraftsutbudet vid balans på arbetsmarknaden, som beräknades till 0,7% per år i Långtidsutredningen 1990. Det är den svaga ekonomiska utvecklingen under 1991 och 1992 som främst begränsar ökningen av arbetskraftsutbudet. När

sysselsättningen börjar stiga under 1993 ökar också arbetskraftsutbudet snabbare. Arbetslösheten kulminerar detta år och faller sedan. Att arbetslösheten inte minskar kraftigare än vad som framgår av tabell 12.7 beror på hanteringen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som föreslås i 1991 års budget- och kompletteringspropositioner. I kalkylerna antas nämligen att dessa successivt avvecklas under perioden. Den underliggande nedgången i arbetslösheten under åren 1993-1995 är därför betydligt starkare.

Tabell 12.7 Arbetsmarknaden 1990-1995. Huvudkalkylen
Årlig procentuell förändring

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Sysselsättning, timmar	0,6	-1,0	-0,2	0,6	1,1	1,2
Medelarbetstid	-0,2	-0,2	-0,1	0,3	0,3	0,3
Sysselsättning, personer	0,9	-0,8	-0,1	0,3	0,8	0,9
Arbetsutbud, personer	1,1	0,2	0,1	0,5	0,6	0,7
Arbetslöshet[1]	1,5	2,6	2,8	3,0	2,8	2,6

[1]Procent av arbetskraften.
Källa: Finansdepartementet.

Under de senaste åren förefaller tillväxten i *produktiviteten* att ha gått ned. Åren 1986-1990 beräknas produktiviteten i näringslivet ha ökat med endast 0,7% per år i genomsnitt, jämfört med drygt 2% per år 1975-1986. Det är dock svårt att dra säkra slutsatser av utvecklingen under några få år. Tillväxten i produktiviteten varierar normalt starkt mellan olika perioder. Under de sista åren på 1980-talet var den svenska ekonomin "överhettad". I en sådan situation är det naturligt att tillväxten i produktiviteten försämras bl.a. därför att "flaskhalsar" uppstår i produktionen. I kapitel 13 diskuteras produktivitetsutvecklingen i svensk industri vid en internationell jämförelse.

Tabell 12.8 Arbetskraftens produktivitet 1975-1990
Årlig procentuell förändring

	1975-1982	1982-1986	1986-1990
Näringslivet	2,0	2,3	0,7
varav industrin	1,7	3,7	0,6

Anm.: Produktiviteten beräknad enligt nationalräkenskaperna. I kapitel 13 redovisas produktiviteten beräknad enligt industristatistiken. Se detta kapitel för en vidare diskussion.
Källa: Finansdepartementet.

Produktiviteten i näringslivet beräknas öka med ca 1,6% per år mellan 1990 och 1995. Det finns ett flertal argument - bl.a. den europeiska integrationen och dess effekter - som kan framföras till stöd för en högre produktivitetstillväxt under 1990-talet. Mot denna bakgrund redovisas i nästa avsnitt en kalkyl utgående från en högre produktivitetstillväxt i näringslivet.

Tabell 12.9 Arbetskraftens produktivitet 1990-1995. Huvudkalkylen
Årlig procentuell förändring

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Näringslivet	0,3	1,0	1,6	1,8	1,9	1,6
varav industrin	0,4	0,7	3,0	3,2	3,5	2,6

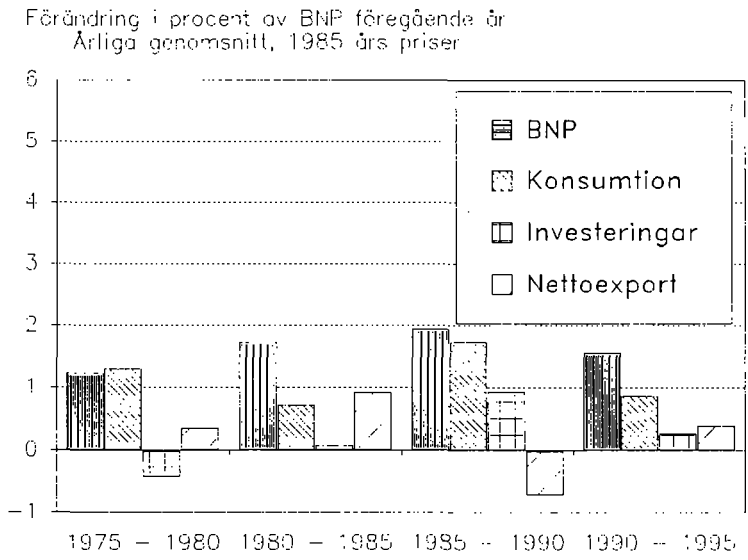
Källa: Finansdepartementet.

Tillväxten och dess användning

I diagram 12.3 redovisas BNP-tillväxten och dess användning under de senaste 15 åren samt under den första hälften av 1990-talet (i enlighet med huvudkalkylen). Under *andra hälften av 1970-talet* medförde den högre konsumtionen att resursanvändningen översteg tillväxten. Trots detta kunde exporten av varor och tjänster öka snabbare än importen, eftersom investeringarna minskade kraftigt. Andra hälften av 1970-talet kan därför betecknas som en period när vi konsumerade tillväxten och kapitalstocken.

Devalveringarna och den långsamma ökningen av konsumtionen medförde under *första hälften av 1980-talet* att ett utrymme skapades för en snabb ökning av exporten. Däremot förbättrades investeringsutvecklingen endast i så motto att det tidigare kraftiga fallet upphörde. Första hälften av 1980-talet var därför en period när tillväxten i hög utsträckning exporterades.

Diagram 12:3 Tillväxten och dess användning 1975 - 1995. Huvudkalkylen



Källa: Finansdepartementet.

Under *andra hälften av 1980-talet* ökade konsumtionen kraftigt, men det gjorde också investeringarna. En ökad import fick tillföra de extra resurser som behövdes. Andra hälften av 1980-talet var därför en period när vi lånade för konsumtion och för att bygga upp kapitalstocken.

I det scenario som presenteras för *första hälften av 1990-talet* blir utvecklingen balanserad i så motto att tillväxten räcker för att täcka konsumtion, investeringar och ökad export. Jämfört med andra hälften av 1980-talet ökar emellertid investeringarna långsamt. Samtidigt innebär den tidigare uppgången att ökningen startar från en hög nivå 1990. Nettoexporten växer långsamt och ger bara ett litet bidrag till förbättringen av bytesbalansen. Underskottet i bytesbalansen 1990 blir därför bestående fram till 1995. År 1995 utgör investeringarna 19,6% av BNP. Det är inte någon onormalt hög nivå. Mot denna bakgrund borde de ha kunnat finansieras genom ett inhemskt sparande.

Fortsatt lågt sparande

Med utgångspunkt från den reala utveckling som skisserats ovan har utvecklingen av inkomster och utgifter för fem inhemska sektorer och för Sveriges transaktioner med utlandet beräknats. De fem inhemska sektorerna är staten, socialförsäkringssektorn, kommunerna, hushållen och företagen. Beräkningarna bygger på antagandet att de svenska och internationella *räntorna* faller och att räntemarginalen gentemot utlandet minskar. Det är naturligt i ett scenario där inflationstakten i Sverige under en följd av år snarast är lägre än i omvärlden. En del av de finansiella tillgångarna och skulderna löper med bunden ränta under en längre löptid. Därför förutsätts räntesänkningarna inte omedelbart få fullt genomslag.

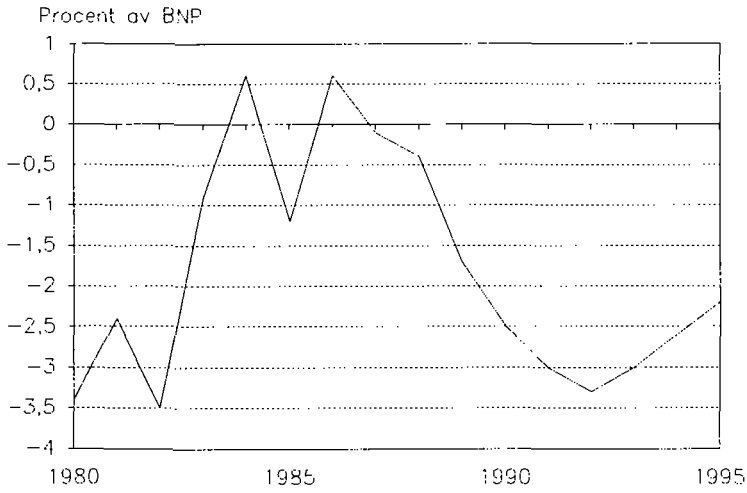
Bruttosparandet uppgick 1990 till 17,9% av BNP. Under de närmaste åren försämras det för att sedan förbättras något och beräknas åren 1991-1995 i genomsnitt motsvara ca 16,5% av BNP. Trots den gynnsamma tillväxten förbättras bruttosparandet inte tillräckligt mycket för att motsvara nivån på bruttoinvesteringarna 1995. Bruttosparandet uppgår då till 17,4% av BNP, medan bruttoinvesteringarna bedöms motsvara 19,6% av BNP. Underskottet i bytesbalansen blir därmed 2,2% av BNP eller 38 miljarder kr 1995.

Bytesbalansens saldo kan beräknas på flera olika sätt. Det är för det första lika med skillnaden mellan bruttosparande och bruttoinvesteringar i ekonomin som helhet. Samtidigt är det finansiella sparandet för en sektor skillnaden mellan sektorns bruttosparande och dess bruttoinvesteringar. Bytesbalansens saldo kan därför också beräknas som summan av de inhemska sektorernas finansiella sparande. Bytesbalansens saldo är också summan av handelsbalans, tjänstebalans, avkastning på kapital och övriga transfereringar.

Bytesbalansens saldo har försämrats kraftigt efter 1986, som är det senaste året med ett överskott, se diagram 12.4. År 1990 var underskottet i bytesbalansen ca 33 miljarder kr. eller 2,5% av BNP. Under de närmaste åren försämras bytesbalansens saldo ytterligare och 1992

beräknas underskottet motsvara 3,2% av BNP. Det är främst det stora underskottet i avkastning på kapital och resevalutanettot som försämras.

Diagram 12:4 Bytesbalansen 1980 - 1995. Huvudkalkylen



Källa: Finansdepartementet.

Tabell 12.10 Bytesbalansen 1990-1995. Huvudkalkylen
Miljarder kr. Nettoposter

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Handelsbalans för varor och tjänster	1,9	2,2	3,6	9,5	16,2	22,8
Avkastning av kapital	-22,0	-31,5	-36,2	-39,9	-42,3	-43,4
Transfereringar	-13,2	-14,1	-14,8	-15,7	-16,6	-17,4
Bytesbalans	**-33,3**	**-43,4**	**-47,4**	**-46,1**	**-42,7**	**-38,0**

Anm.: Transfereringar inkluderar löner och direkta skatter. P.g.a. avrundning summerar inte alltid delarna till totalen.
Källa: Finansdepartementet.

Av tabell 12.10 framgår de olika komponenterna i bytesbalansen. Den exportledda tillväxt som sätter fart 1993 ger utslag i en förbättrad handelsbalans för varor och tjänster. Handelsbalansens förbättring med knappt 7 miljarder kr. per år dämpas av att både export och investeringar har ett stort importinnehåll. Underskottet i avkastning på kapital fortsätter att öka, om än i en avtagande takt. Transfereringarna är under perioden relativt konstanta. I kapitel 14 finns en utförlig diskussion om de faktorer som påverkar bytesbalansens komponenter.

Den *offentliga sektorns finansiella sparande* har ökat under hela 1980-talet och kulminerade 1989 när det motsvarade 5,4% av BNP. Den offentliga sektorns finansiella ställning under första hälften av 1990-talet har beräknats under antagandet att några nya åtaganden inte görs, men

att de beslut som fattats fullföljs. Utgiftskvoten var 61,7% 1990 och beräknas uppgå till 59,2% 1995, medan skattekvoten förändras från 56,4% till 53,4%. Som tidigare har redovisats förutsätter kalkylerna dessutom en god produktivitetsutveckling i den offentliga sektorn.

Tabell 12.11 Finansiellt sparande 1990-1995. Huvudkalkylen
Miljarder kr.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Offentlig sektor	**51,8**	**42,7**	**29,2**	**20,8**	**33,7**	**52,0**
Stat	13,9	-4,0	-24,4	-34,3	-4,8	24,8
Socialförsäkring	46,2	44,3	42,5	38,9	36,9	35,3
Kommun	-8,3	2,4	11,1	16,1	1,6	-8,1
Privat sektor	**-85,1**	**-86,1**	**-76,6**	**-66,9**	**-76,4**	**-90,0**
Hushåll	-3,1	-2,9	6,2	9,1	11,0	14,0
Företag	-82,0	-83,2	-82,8	-76,0	-87,4	-104,0
Bytesbalans	**-33,3**	**-43,4**	**-47,4**	**-46,1**	**-42,7**	**-38,0**

Anm.: P.g.a. avrundning summerar inte alltid delarna till totalen.
Källa: Finansdepartementet.

Av tabell 12.11 framgår att den offentliga sektorns finansiella sparande försämras under de närmaste åren, för att sedan åter förbättras mot mitten av 1990-talet och 1995 uppgå till ca 3% av BNP, vilket motsvarar 1991 års nivå. Det är statens sparande som förbättras. Den kommunala sektorns sparande försämras och 1995 är inkomsterna 8 miljarder kr. lägre än utgifterna. I kapitel 16 finns en utförlig diskussion av utvecklingen i den offentliga sektorn.

Tabell 12.12 Finansiellt sparande 1990-1995. Huvudkalkylen
Procentuell andel av BNP i löpande priser

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Offentlig sektor	**3,9**	**3,0**	**2,0**	**1,3**	**2,1**	**3,0**
Stat	1,0	-0,3	-1,6	-2,2	-0,3	1,4
Socialförsäkring	3,4	3,1	2,8	2,5	2,3	2,1
Kommun	-0,6	0,2	0,7	1,1	0,1	-0,5
Privat sektor	**-6,4**	**-6,0**	**-5,1**	**-4,3**	**-4,7**	**-5,2**
Hushåll	-0,2	-0,2	0,4	0,6	0,7	0,8
Företag	-6,1	-5,8	-5,6	-4,9	-5,4	-6,1
Bytesbalans	**-2,5**	**-3,0**	**-3,2**	**-3,0**	**-2,6**	**-2,2**

Anm.: P.g.a. avrundning summerar inte alltid delarna till totalen.
Källa: Finansdepartementet.

Den *privata sektorns finansiella sparande* förbättras fram till 1993. Under de första åren minskar underskottet i *företagssektorns* finansiella sparande och beräknas 1993 motsvara 4,9% av BNP. När investeringarna tar fart ökar företagen normalt sin upplåning och därmed försämras deras finansiella sparande. Det är också det mönster som avtecknar sig i denna kalkyl. År 1995 beräknas företagssektorns finansiella underskott uppgå till ca 6,1% av BNP.

Hushållens faktorinkomster, dvs. inkomster från löner och kapital, beräknas i löpande priser öka med i genomsnitt 4,4% per år fram till 1995, se tabell 12.13. Eftersom konsumentpriserna ökar med 4,0% per år mellan 1990 och 1995 blir den reala ökningen endast 0,4% per år. Transfereringsinkomsterna ökar samtidigt realt med 1,7% per år. Av en total nominell ökning med ca 100 miljarder kr. utgörs nästan halva ökningen av ökade inkomster från ATP-pensionerna, som realt ökar med över 4% per år. Andra transfereringar som ökar snabbt är barnbidragen och arbetsskadeförsäkringen. I fasta priser ökar de med över 6% per år.

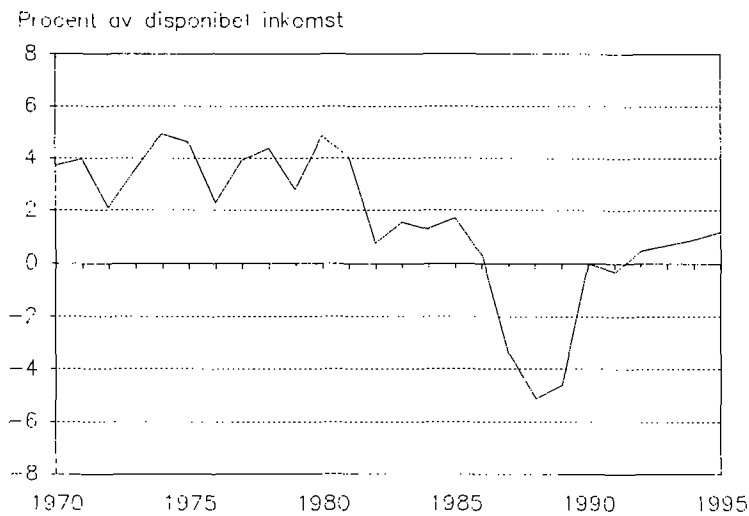
Hushållens utgifter för direkta skatter ökar betydligt långsammare. I fasta priser sjunker utgifterna för skatter med 1,8% per år fram till 1995. De realt minskande skatterna ger därmed ett väsentligt bidrag till ökningen av den reala disponibla inkomsten, som ökar med 1,8% per år.

Tabell 12.13 Hushållens inkomster, konsumtion och sparande 1990-1995. Huvudkalkylen
Miljarder kr. Löpande priser

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Faktorinkomster	708,8	738,7	763,3	795,2	834,9	877,8
Transfereringar	316,0	355,1	376,2	388,2	403,1	418,4
Räntor och utdelningar, netto	-36,0	-35,5	-39,2	-38,2	-38,0	-37,5
Direkt skatt	288,9	284,2	283,6	292,2	305,8	320,3
Disponibel inkomst	**695,5**	**772,3**	**816,6**	**850,4**	**888,0**	**929,0**
Privat konsumtion	**695,6**	**774,4**	**812,7**	**844,2**	**880,0**	**918,0**
Nettosparande	**-0,1**	**-2,1**	**3,9**	**6,2**	**8,0**	**11,0**

Anm.: P.g.a. avrundning summerar inte alltid delarna till totalen.
Källa: Finansdepartementet

Diagram 12:5 Hushållens nettosparkvot 1970 - 1995. Huvudkalkylen



Källa: Finansdepartementet.

När man skall bedöma utvecklingen av den privata konsumtionen under de närmaste åren är det avgörande vilket antagande man gör om skattereformens effekter på hushållens sparande. Skattereformen ökar hushållens räntekänslighet. Skatteavdraget för ränteutgifter sjunker från 47% 1989 till 30% 1991 samtidigt som avkastningen på fullt beskattat sparande ökar. Det bör öka det finansiella sparandet. I huvudkalkylen uppgår hushållens finansiella sparande till 0,8% av BNP 1995.

Skattereformen och det nya bostadsfinansieringssystemet ökar kostnaderna för boende, vilket bör minska det reala sparandet. Det svenska pensionssystemet är också så utformat att hushållen inte behöver spara för sina framtida pensioner. Därmed saknas det viktigaste långsiktiga sparmotivet för hushållen.

Hushållens nettosparkvot förbättrades med 4,6 procentenheter 1990, vilket medförde att den disponibla inkomsten för första gången på flera år motsvarade konsumtionen. I huvudkalkylen antas att sparkvoten ökar till 1,2% av den disponibla inkomsten 1995, se diagram 12.5. Därmed kan den privata konsumtionen i fasta priser öka med i genomsnitt 1,5% per år. År 1995 motsvarar hushållens nettosparande ca 0,6% av BNP.

12.5 Högre produktivitetstillväxt

Produktiviteten har ökat långsammare i hela OECD-området sedan mitten av 1970-talet. Det finns många orsaker till detta. En övergripande förklaring är att produktionen allt mer har inriktats mot att förbättra kvaliteten, istället för att höja kvantiteten. Det kan minska tillväxten i produktiviteten - som den redovisas i statistiken - eftersom det är svårt att mäta kvalitetsförbättringar. Tänkbart är också att den tekniska utvecklingen ger ett mindre bidrag än tidigare till produktiviteten. Några förklaringar tar sin utgångspunkt i oljekrisen vid mitten av 1970-talet och dess följdeffekter för den ekonomiska tillväxten. Andra förklaringar betonar istället att marknaderna för varor och tjänster och arbetsmarknaden fungerar sämre än tidigare.

Tabell 12.14 Produktivitetstillväxten i OECD 1960-1988. Real BNP per sysselsatt
Årlig procentuell förändring

	1960-1968	1968-1973	1973-1979	1979-1986	1986-1988
Förenta staterna	2,6	1,0	0,0	0,9	1,0
Japan	8,8	7,3	2,9	2,8	3,1
Tyskland	4,2	4,1	2,9	1,5	1,7
OECD-totalt	4,1	3,4	1,5	1,5	1,7

Källa: Långtidsutredningen 1990.

En annan fråga är om produktiviteten ökar långsammare i Sverige än i omvärlden. I kapitel 13 jämförs bl.a. produktivitetsutvecklingen i industrin i Sverige med utvecklingen i elva OECD-länder. Resultaten tyder på att produktiviteten i Sverige inte har ökat långsammare än genomsnittet för de sex rikaste av de elva länderna. Men vilken slutsats

man kommer till beror mycket på vilken tidsperiod som studeras och vilka länder Sverige jämförs med.

Det finns goda argument för att produktiviteten åter kan öka snabbare under 1990-talet. Vinsterna i den konkurrensutsatta sektorn har sjunkit kraftigt under de senaste åren. Vid liknande tillfällen under 1970-talet och början av 1980-talet medförde devalveringar att vinsterna ganska snabbt återhämtade sig. Någon ny devalvering kommer emellertid inte att genomföras. Det tar därför längre tid för vinsterna att återhämta sig denna gång. Insikten om den förändrade situationen kan medföra att företagen mer aktivt än tidigare kommer att leta efter *kostnadsbesparande rationaliseringar* som höjer produktiviteten.

Investeringarna har ökat snabbt under andra hälften av 1980-talet. Det bör på sikt öka produktivitetstillväxten, eftersom kapitalintensiteten stiger och effektivare teknik introduceras genom nya maskiner. Under 1980-talet har omfattande *investeringar* gjorts *inom den s.k. informationsteknologin*. Historiska studier tyder på att det kan ta lång tid innan nya teknologier får fullt genomslag på den ekonomiska utvecklingen. Kanske får investeringarna i ny informationsteknologi full effekt på produktiviteten först senare under 1990-talet.

Under andra hälften av 1980-talet har *liberaliseringen av handeln* mellan länder fått ny fart. EG har bl.a. som mål att genomföra en inre marknad med rättigheter för varor, tjänster, kapital och arbetskraft att röra sig fritt över de nationella gränserna. Konkurrensen mellan olika tillverkare blir då hårdare och möjligheterna att utnyttja stordriftsfördelar i produktionen ökar. Därmed bör också produktivitetstillväxten stimuleras.

Under 1980-talet har insikten ökat att samhället bör främja *institutionella lösningar som ger medborgarna motiv att göra ekonomiskt rationella val*. Ett exempel är förändringen av skattesystemet, som har gjort det lönsammare för de flesta inkomsttagare att öka sin arbetsinsats. Den här typen av förändringar kan få märkbara positiva effekter på produktiviteten.

En kalkyl med högre produktivitet

Mot bakgrund av att det finns ett antal goda argument för en bättre produktivitetsutveckling än under 1980-talet presenteras ett scenario med en väsentligt högre produktivitetstillväxt än i huvudkalkylen. För näringslivet totalt ökar produktiviteten efter 1991 med 1,7% per år i huvudkalkylen och 2,6% per år i denna kalkyl. I industrin ökar produktiviteten efter 1991 med 3,1% per år i huvudkalkylen och 4,4% per år i denna kalkyl.

Den snabba försämringen av den svenska konkurrenskraften under speciellt åren 1988 till 1990 berodde på att de höga löneökningarna inte hade någon som helst motsvarighet i produktivitetsförbättringar.

På så sätt kan man säga att kostnaden per producerad enhet drevs upp från två håll. Den nu nödvändiga kostnadsanpassningen kommer i huvudscenariet i allt väsentligt till stånd via låga nominella löneökningar.

I detta kompletterande scenario underlättas och förstärks denna anpassning av den starka produktivitsutvecklingen.

Tabell 12.15 Arbetskraftens produktivitet 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt
Årlig procentuell förändring

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Näringslivet	0,3	1,0	2,0	2,8	2,9	2,6
varav industrin	0,4	0,7	3,6	4,6	5,1	4,2

Källa: Finansdepartementet.

Tabell 12.16 Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt
Årlig procentuell förändring. 1985 års priser

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Försörjningsbalans						
BNP	0,3	-0,2	1,3	2,7	3,6	3,5
Import	0,5	0,2	2,4	4,1	6,0	4,9
Tillgång	*0,3*	*0,0*	*1,4*	*2,5*	*3,5*	*3,0*
Privat konsumtion	-0,3	1,2	1,3	1,5	2,2	2,2
Offentlig konsumtion	1,9	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4
Stat	3,0	-0,5	0,9	0,0	0,0	0,0
Kommuner	1,4	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Bruttoinvesteringar	-1,8	-1,9	-0,7	3,9	6,2	5,3
Lagerinvesteringar[1]	0,1	-0,6	0,4	0,1	0,0	0,0
Export	1,2	0,5	3,3	6,5	8,5	7,4
Användning						
Inhemsk efterfrågan	0,3	0,0	1,4	2,5	3,5	3,0
Nyckeltal						
Timlön	10,3	5,0	3,5	3,6	4,2	4,5
KPI (årsgenomsnitt)	10,4	9,6	3,1	2,1	2,1	2,4
Arbetslöshet[2]	1,5	2,6	2,9	3,2	2,9	2,6
Exportnetto[3]	5	6	10	16	25	36
Bytesbalans[3]	-33	-43	-47	-45	-39	-30
Bruttosparande[4]	17,9	16,4	15,8	16,4	17,5	18,5

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

BNP-tillväxten i kalkylen blir i genomsnitt 2,8% under perioden 1992-1995. Åren 1994 och 1995 stiger BNP så pass kraftigt som med ca 3,5%. De ökade tillväxtmöjligheter som den starka produktiviteten generar kommer, via olika mekanismer, till uttryck på efterfrågesidan. *Det relativa kostnadsläget* förbättras snabbare, vilket ger ökade möjligheter till relativprissänkningar på världsmarknaden. På så sätt kan marknadsandelsförluster återtas på ett mer markant sätt, vilket ger en kraftigt ökad export.

Ett utrymme skapas också för förbättrad *lönsamhet*. Efter den starka press på vinsterna, som de senaste årens stora kostnadsökningar gett upphov till, är en förbättrad lönsamhet nödvändig för att investeringarna skall öka. I detta scenario skapas möjligheter för företagen att förbättra relativpriserna samtidigt som lönsamheten stärks och därmed uppnås en, i jämförelse med huvudkalkylen, starkare export och höjd investeringsaktivitet.

Tabell 12.17 Konsumtionen 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt
Årlig procentuell förändring. 1985 års priser

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Real disponibel inkomst	4,2	0,9	2,1	1,8	2,5	2,5
Nettosparkvot[1]	0,0	-0,3	0,5	0,8	1,1	1,4
Privat konsumtion	-0,3	1,2	1,3	1,5	2,2	2,2
Offentlig konsumtion	1,9	0,4	0,1	0,4	0,4	0,4
Konsumtion	**0,4**	**1,0**	**1,0**	**1,1**	**1,6**	**1,6**

[1] Hushållens totala nettosparande i procent av disponibel inkomst.
Källa: Finansdepartementet.

Precis som i huvudkalkylen medför en lägre ränta och högre vinster att *bruttoinvesteringarna* tar fart efter 1992. Investeringsuppgången blir dock kraftigare i detta fall, p.g.a. lönsamhetsförbättringen. Investeringarna ökar med i genomsnitt ca 5% per år efter 1992, jämfört med 3,5% per år i huvudkalkylen. Den totala investeringsnivån är därför drygt 5% högre 1995.

Tabell 12.18 Investeringar 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt
Årlig procentuell förändring. 1985 års priser

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bruttoinvesteringar	**-1,8**	**-1,9**	**-0,4**	**3,9**	**6,2**	**5,3**
Industrin	-4,5	-12,0	0,0	7,5	15,0	9,0
Övrigt näringsliv	-2,8	1,4	4,4	6,8	7,3	6,5
Bostäder	4,1	-0,5	-10,5	-4,5	-2,0	0,0
Offentlig sektor	-4,0	-0,2	0,7	1,5	1,5	1,5

Källa: Finansdepartementet.

Den högre produktivitetstillväxten medför att industrins investeringar ökar med drygt 10% per år efter 1992, jämfört med knappt 8% per år i huvudkalkylen. För övrigt näringsliv ökar investeringstillväxten efter 1992 från knappt 5% per år i huvudkalkylen till knappt 7% per år.

Prisökningarna blir lägre både för produktion som avsätts på hemmamarknaden och produktion för export. På hemmamarknaden ökar konsumentpriserna med ca 2,2% per år, jämfört med ca 2,5% per år i huvudkalkylen. På exportmarknaderna sänker företagen sina relativpriser för bearbetade varor med 1,2% per år efter 1992, jämfört med knappt 0,8% per år i huvudkalkylen. Den totala exporten ökar därför med drygt

7% per år, vilket är ca 1 procentenhet snabbare än i huvudkalkylen. *Exportnettot* förbättras med drygt 30 miljarder kr. mellan 1990 och 1995, jämfört med drygt 20 miljarder kr. i huvudkalkylen.

Tabell 12.19 Utrikeshandeln 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt
Årlig procentuell förändring. 1985 års priser

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Industrin						
Timlön	9,5	5,0	3,5	3,6	4,3	4,5
Produktion	-2,8	-2,8	3,0	4,5	7,0	6,5
Produktivitet	0,4	0,7	3,6	4,6	5,1	4,2
Bruttovinster[1]	24,6	23,9	25,7	27,5	29,5	30,5
Världsmarknadspris[2]	3,3	3,7	3,5	3,5	3,5	3,5
Relativpris[3]	-1,3	-0,8	-0,5	-1,4	-1,1	-1,1
Världsmarknad[4]	5,2	4,0	6,3	6,0	6,0	6,0
Utrikeshandel						
Export	**1,2**	**0,5**	**3,3**	**6,5**	**8,5**	**7,4**
Bearbetade varor	0,7	0,0	4,2	7,0	9,8	8,7
Import	**0,5**	**0,2**	**2,4**	**4,1**	**6,0**	**4,9**
Bearbetade varor	-0,6	-2,3	2,2	4,5	7,0	5,5
Real utrikesbalans[5]	**0,2**	**0,1**	**0,3**	**0,8**	**0,9**	**1,0**

[1] I procent av förädlingsvärdet.
[2] Bearbetade varor.
[3] Exportpris/världsmarknadspris för bearbetade varor.
[4] Bearbetade varor.
[5] Förändring i procent av föregående års BNP.
Källa: Finansdepartementet.

Under 1992 och 1993 ökar hushållens *reala disponibla inkomster* endast marginellt jämfört med huvudkalkylen. Den förstärkning som kommer till stånd under de åren beror främst på något lägre konsumentpriser. Åren 1994 och 1995 har i kalkylerna en del av produktivitetsförbättringen också tagit sig uttryck i högre nominella löneökningar. Därmed kan man säga att produktivitetsförbättringen i första skedet främst används till en förbättring av konkurrensläge och lönsamhet medan den i andra skedet också kommer hushållen till del. I viss mån leder de förstärkta disponibelinkomsterna till en ökad sparkvot.

En snabb produktivitetsuppgång genererar tillväxtmöjligheter som i detta scenario kan mötas av en ökad efterfrågan. På lång sikt är detta naturligtvis också fallet. På kort sikt kan dock resultatet bli en märkbart stigande *arbetslöshet* och en mer begränsad ökning i tillväxten. Detta kännetecknade inte minst den norska utvecklingen under slutet av 1980-talet.

Jämfört med huvudkalkylen är arbetslösheten här något högre i början av perioden, men oförändrad år 1995. Det finns dock en risk för att denna skillnad skulle kunna bli betydligt kraftigare. På lång sikt bör emellertid en högre produktivitet bidra till lägre arbetslöshet. En löneutveckling i ekonomin som är förenlig med långsiktigt bibehållen konkurrenskraft underlättas av en god produktivitetstillväxt och därmed ökar möjligheterna att uppnå full sysselsättning.

Tabell 12.20 Arbetsmarknaden 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt
Årlig procentuell förändring

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Sysselsättning, timmar	0,6	-1,0	-0,3	0,5	1,2	1,3
Medelarbetstid	-0,2	-0,2	-0,1	0,3	0,3	0,3
Sysselsättning, personer	0,9	-0,8	0,2	0,2	0,9	1,0
Arbetsutbud[1], personer	1,1	0,2	0,1	0,5	0,6	0,7
Arbetslöshet[1]	1,5	2,6	2,9	3,2	2,9	2,6

[1] Procent av arbetskraften.
Källa: Finansdepartementet.

Bruttosparandet höjs i denna kalkyl med ytterligare en procentenhet och uppgår 1995 till 18,5% av BNP. Även bruttoinvesteringarna förbättras något och motsvarar 20,2% av BNP 1995. Sammantaget medför det att underskottet i *bytesbalansen* minskar med 8 miljarder kr. till ca 30 miljarder kr. 1995. År 1995 är underskottet en halv procentenhet lägre än i huvudkalkylen.

Det kan verka förvånande att bytesbalansens saldo inte förbättras ytterligare i det mer gynnsamma scenariet. En förklaring är att den högre produktiviteten stimulerar investeringar och export, båda med en hög importandel. En annan förklaring är att den snabba exportökningen - som innebär att de svenska marknadsandelarna ökar - förutsätter att de svenska relativpriserna sjunker något snabbare än i huvudkalkylen. Därmed ökar priset på den svenska exporten något långsammare. Handelsbalansen förbättras därför inte lika snabbt som man skulle förvänta sig.

Tabell 12.21 Finansiellt sparande 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt
Miljarder kr. Löpande priser

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Offentlig sektor	**51,8**	**42,7**	**27,1**	**20,7**	**36,4**	**59,1**
Stat	13,9	-4,0	-26,9	-34,7	-2,8	31,2
Socialförsäkring	46,2	44,3	42,5	38,7	37,1	36,3
Kommun	-8,3	2,4	11,5	16,7	2,0	-8,4
Privat sektor	**-85,1**	**-86,1**	**-74,5**	**-66,0**	**-75,2**	**-88,8**
Hushåll	-3,1	-2,9	6,2	9,7	12,7	16,0
Företag	-82,0	-83,2	-80,7	-75,7	-87,9	-104,8
Bytesbalans	**-33,3**	**-43,4**	**-47,4**	**-45,3**	**-38,8**	**-29,7**
(Andel av BNP)	-2,5	-3,0	-3,2	-2,9	-2,4	-1,7

Anm: P.g.a. avrundning summerar inte alltid delarna till totalen.
Källa: Finansdepartementet.

Det finansiella sparandets utveckling i de inhemska sektorerna redovisas i tabell 12.21. Det är främst den *offentliga sektorns finansiella sparande* som förbättras när tillväxten ökar. Statens sparande stiger med ytterligare 6 miljarder kr. 1995, eftersom skatteunderlaget ökar vid en högre tillväxt. Kommunernas finansiella sparande försämras marginellt, medan de övriga sektorernas sparande ökar med en halv till en miljard

kr. 1995. Trots ett större skatteunderlag ökar inte kommunernas inkomster nämnvärt fram till 1995. Det beror på att deras inkomster resp. år baseras på skatteunderlaget två år tidigare. Den goda tillväxten under 1994 och 1995 hinner därför inte påverka kommunernas inkomster under den studerade perioden.

13 Konkurrenskraften i svensk industri

I kapitlet behandlas utvecklingen av den svenska industrins konkurrenskraft från början av 1970-talet fram till 1995. Med konkurrenskraft avses här löne-, produktivitets- och vinstutvecklingen i Sverige jämfört med våra viktigaste konkurrentländer. Andra mer svårfångade komponenter i konkurrenskraftsbegreppet, som t.ex. produktkvalitet, service, snabba och pålitliga leveranser, diskuteras däremot inte.

Man kan fråga sig om det är möjligt för högteknologiska länder som Sverige, att ha en lika snabb utveckling av t.ex industriproduktiviteten som länder med en i utgångsläget låg teknisk nivå. De i analysen ingående länderna delas därför in i två grupper beroende på teknisk och ekonomisk utveckling i början av 1970-talet. De båda ländergrupperna jämförs dels med varandra dels med Sverige. I kapitlet görs också ett försök att analysera konkurrenskraftens *nivå* i jämförelse med omvärlden.

13.1 Kostnadsutvecklingen fram till 1990

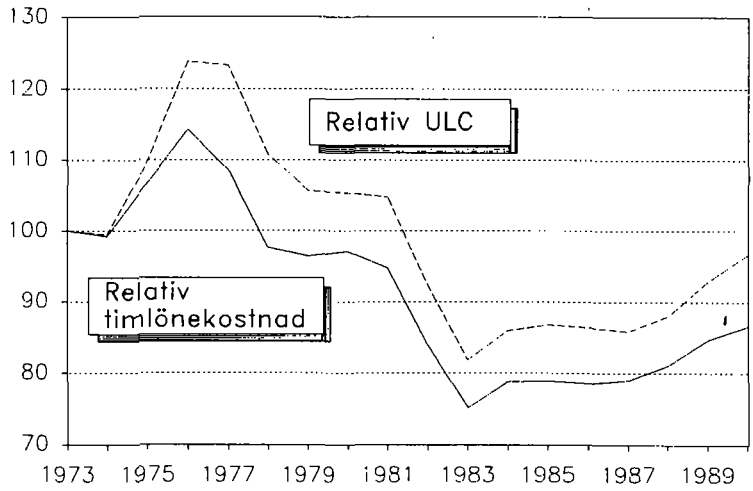
Timlönekostnaderna (inklusive sociala avgifter) inom industrin, räknat i nationella valutor, har ända sedan 1973 ökat snabbare i Sverige än i våra konkurrentländer. Skillnaden var emellertid relativt måttlig fram till början av 1980-talet - i genomsnitt ca 1% per år. Åren 1981-1990 växte skillnaden till nästan 3 procentenheter per år, och den har varit särskilt stor under de senaste fem åren. Diagram 13.1 visar utvecklingen av de svenska timlönekostnaderna satta i relation till motsvarande utveckling i 11 OECD-länder. De utländska lönekostnaderna är omräknade i svenska kronor och hopvägda med vikter som återspeglar ländernas betydelse som konkurrenter till svensk export. Den snabbare löneökningstakten i Sverige var en av anledningarna till de växelkursförändringar, som genomfördes under mitten av 1970-talet. Diagrammet visar, att dessa växelkursförändringar mer än väl återställde de relativa lönekostnaderna till läget före den s.k. kostnadskrisen 1974-1976.

De stora devalveringarna 1981 och 1982 medförde en mycket kraftig nedpressning av det relativa löneläget. Trots den snabbare svenska lönekostnadsutvecklingen i nationella valutor efter 1982 låg det relativa löneläget år 1990 alltjämt ca 9% under nivån 1981 och i än högre grad under nivån 1973. Härtill bidrog också, att en effektiv depreciering av kronkursen skedde i samband med det kraftiga dollarfallet 1986-1987. Därmed begränsades skillnaden mellan de svenska och utländska timlönekostnadernas utveckling under de senaste fem åren till knappt 2 procentenheter om året.

I diagram 13.1 visas också utvecklingen av arbetskraftskostnader per producerad enhet i Sverige jämfört med våra viktigaste konkurrentländer. Skillnaden mellan de båda kurvorna återspeglar skillnader i produktivitetsutvecklingen mellan Sverige och våra konkurrentländer. Bilden blir då mindre gynnsam för Sveriges del. Av diagrammet framgår att devalveringarna 1976 och 1977 inte räckte för att återställa konkurrenskraften - i början av 1980-talet var de relativa arbetskraftskostnaderna

per producerad enhet alltjämt ca 5% högre än utgångsåret 1973. Devalveringarna 1981 och 1982 medförde en kraftig nedpressning av den relativa nivån. Under åren 1983-1990 har arbetskraftskostnaderna per producerad enhet stigit med i genomsnitt 2,5% mer per år i Sverige än utomlands, men den relativa nivån låg 1990 trots detta omkring 8% under 1981 års nivå. Problemen för Sveriges del accentuerades markant under 1989 och 1990, då de svenska arbetskraftskostnaderna per producerad enhet steg med inemot 10% mer än i omvärlden.

Diagram 13:1 Relativ timlönekostnad och relativ arbetskraftskostnad per producerad enhet. Gemensam valuta
Index 1973 = 100



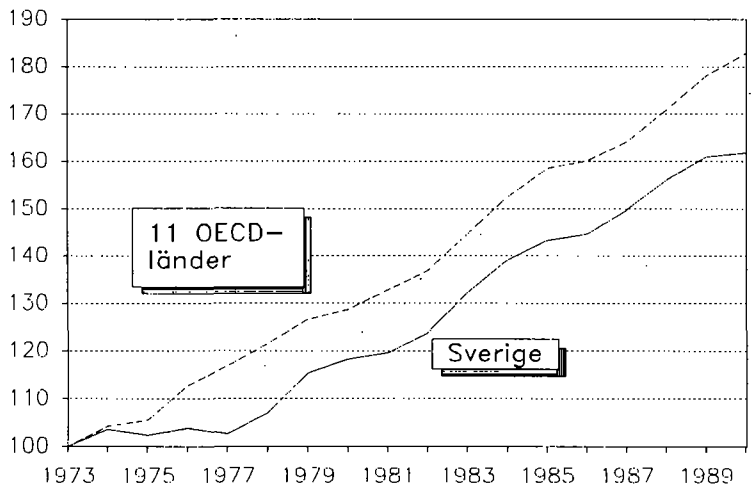
Källor: Monthly Labor Review, SCB, OECD, KI.

Produktivitetsutvecklingen inom den svenska industrin var under femårsperioden 1973-1978 väsentligt sämre än i utlandet, vilket framgår av diagram 13.2. Detta sammanhängde framför allt med den s.k. överbryggningspolitiken i mitten av 1970-talet. Man försökte då med olika medel få företagen att hålla sysselsättningen uppe i avvaktan på bättre konjunkturer. Efter devalveringarna 1976 och 1977 förbättrades produktivitetsutvecklingen i Sverige, både jämfört med den tidigare perioden och relativt omvärlden. Under åren 1980-1988 uppgick den genomsnittliga årliga produktivitetstillväxten såväl i Sverige som i de 11 studerade OECD-länderna till omkring 3,5%. Under 1989 och framför allt 1990 blev emellertid produktivitetsutvecklingen inom den svenska industrin åter svagare - den relativa produktiviteten försämrades sammantaget med drygt 3 procentenheter.

Produktivitetsutvecklingen för industrin kan beräknas med hjälp av två olika källmaterial: SCB:s industristatistik eller nationalräkenskaperna. Utmärkande för nationalräkenskaperna är att de är heltäckande och att de

ger en sammanhängande konsistent bild av hela den svenska ekonomin. När det gäller en variabel som produktivitetsutvecklingen uppstår emellertid problemet att man för produktionsvolymen (täljaren i produktivitetsmåttet) och sysselsättningen (nämnaren) använder olika primärstatistiskt underlag. Den osäkerhet som alltid finns i ett statistiskt material kommer då att vara av olika slag i täljare och nämnare, vilket gör kvoten särskilt osäker. Bäst är om de statistiska felen kan förmodas gå i samma riktning i täljare och nämnare. Detta är fallet för industristatistikens del, där produktion och sysselsättning insamlas i ett sammanhang i en enkät till industriföretagens arbetsställen. Att industristatistiken inte har fullständig täckning och att täckningen rentav kan tänkas ha försämrats under årens lopp är av mindre betydelse när det gäller en kvotberäkning.

Diagram 13:2 Produktivitet inom industrin
Index 1973 = 100



Källor: Monthly Labor Review, SCB, OECD, KI.

De produktivitetstal som här redovisas baseras därför på industristatistiken. Det kan nämnas att den långsiktiga produktivitetstillväxten enligt detta källmaterial blir starkare än den produktivitetstillväxt som kan framräknas med hjälp av nationalräkenskaperna. Skillnaden blir särskilt markant perioden 1984-1989, då den uppgår till 1,8 procentenheter per år i genomsnitt.

13.2 Jämförelser mellan sex "rika" länder och fem "fattiga" länder

De 12 OECD-länder (inklusive Sverige), som ingår i jämförelsematerialet, befann sig i början av den här studerade perioden på mycket olika stadier av teknisk och ekonomisk utveckling. Man kan fråga sig,

om det är möjligt för Sverige att ha en lika snabb utveckling av t.ex industriproduktiviteten som länder med en i utgångsläget lägre teknisk nivå. Sådana länder borde uppvisa såväl en högre produktivitetstillväxt som en snabbare löneökningstakt. Det kan därför vara av intresse att dela upp de i analysen ingående länderna från denna utgångspunkt.

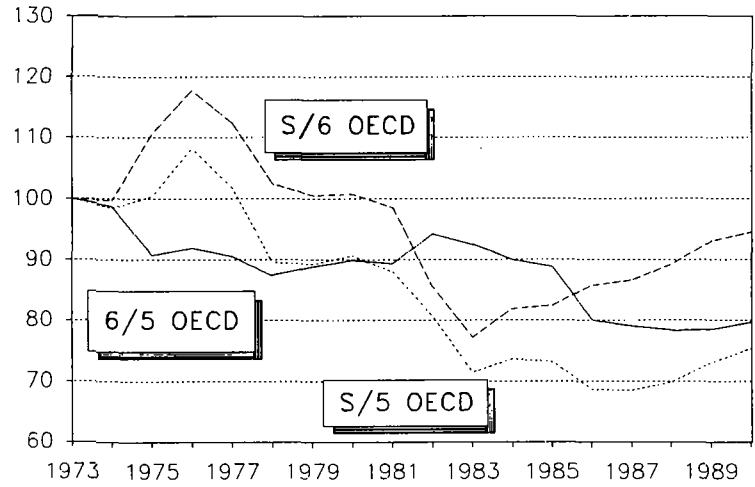
En jämförelse av BNP per capita mätt i s.k. köpkraftspariteter visar, att BNP per capita i det rikaste landet (USA) år 1973 var inemot 75% större än i det fattigaste landet (Italien). År 1989 var USA alltjämt det rikaste landet, medan Belgien då hade hamnat på bottenplatsen. Spännvidden hade emellertid krympt till omkring 50%. Sverige befann sig år 1973 på tredje plats och år 1989 belade vi fjärde platsen, med en BNP per capita för båda åren på 75% av USA:s.

Här har den enkla ansatsen valts, att i en grupp sammanföra de år 1973 sex rikaste länderna (exkl. Sverige) och jämföra dessa med de övriga fem länderna. I den "rika" gruppen ingår USA, Canada, f.d. Västtyskland, Storbritannien, Nederländerna och Danmark. I den "fattiga" gruppen ingår Japan, Frankrike, Italien, Belgien och Norge. När motsvarande indelning görs för 1989, hamnar Japan, Frankrike och Norge istället i gruppen av "rika" länder, medan Storbritannien, Nederländerna och Danmark hamnar i gruppen av "fattiga" länder.

Slutligen skall nämnas att de fem fattiga länderna (bland de elva här ingående) från år 1973 till 1987 ökat sin vikt som konkurrenter till svensk export av bearbetade varor från ca 35% till drygt 40%. Det är framför allt Japan och i viss utsträckning även Italien som blivit allmer betydelsefulla konkurrenter. Det är sålunda av stor vikt för Sverige att kunna hävda sin konkurrenskraft även mot denna ländergrupp.

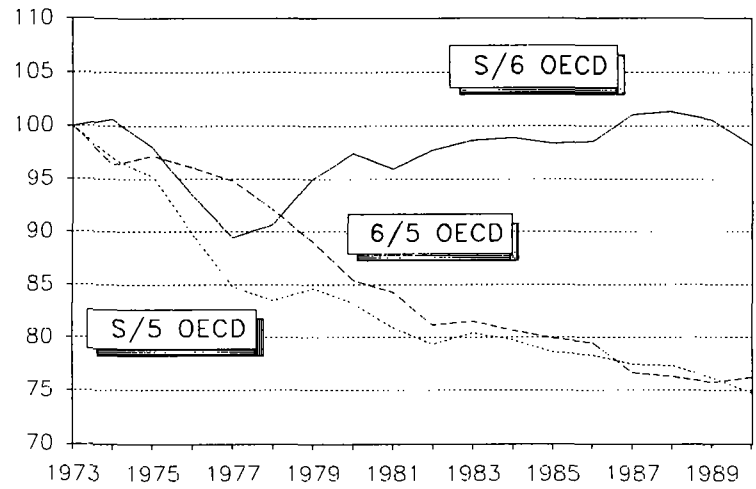
I diagram 13.3 visas den relativa timlönekostnadsutvecklingen mellan de sex rika och de fem övriga länderna, baserat på förhållandena 1973 och räknat i gemensam valuta. Som man kan vänta sig, har de sex rikare länderna i huvudsak under hela perioden haft en långsammare timlönekostnadsutveckling än de fem övriga länderna. Fram till 1982 var skillnaderna i ökningstakt mätt i nationella valutor avsevärt större, då de fem fattiga länderna under perioden deprecierade sina valutor mot de sex rika länderna. Särskilt stor var denna effekt 1982 i samband med den kraftiga förstärkningen av dollarkursen detta år. Efter 1982 har skillnaderna i lönekostnadsutveckling, mätt i nationella valutor, varit avsevärt mindre och efter 1985 relativt obetydliga. Sänkningen av de sex rika ländernas relativa kostnadsläge har i huvudsak åstadkommits genom det kraftiga dollarfall, som inleddes 1986. Sveriges timkostnader har således under hela perioden stigit mer mot de sex rika länderna än mot de fem övriga. Skillnaden ökade markant 1986, vilket sammanhänger med att kronan i samband med dollarfallet effektivt deprecierades med omkring 10% mot de fem fattiga länderna, medan den i genomsnitt förblev oförändrad mot de sex rika.

Diagram 13:3 Relativa timlönekostnader. Gemensam valuta
Index 1973=100



Anm: S/6 OECD=Sverige/6 OECD-länder
S/5 OECD=Sverige/5 OECD-länder
6/5 OECD=6 OECD-länder/5 OECD-länder.
Källor: Monthly Labor Review, SCB, OECD, KI.

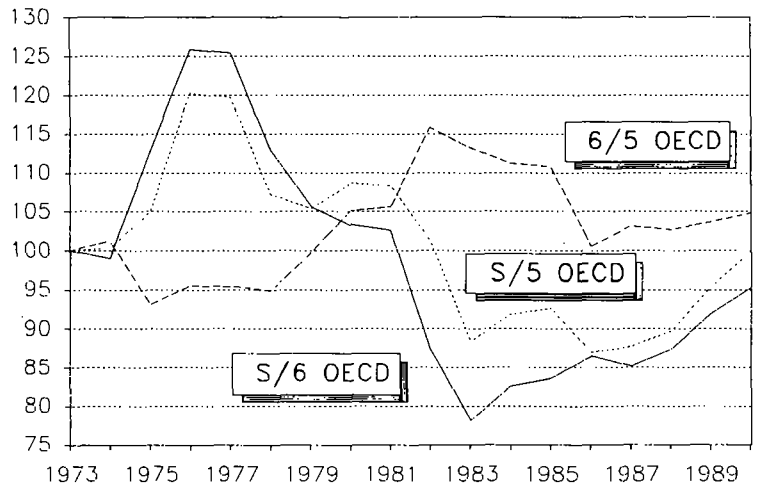
Diagram 13:4 Relativ produktivitet inom industrin
Index 1973=100



Anm: S/6 OECD=Sverige/6 OECD-länder
S/5 OECD=Sverige/5 OECD-länder
6/5 OECD=6 OECD-länder/5 OECD-länder.
Källor: Monthly Labor Review, SCB, OECD, KI.

Som framgår av diagram 13.4 har produktiviteten i de i utgångsläget sex rika länderna utvecklats betydligt långsammare än i de i utgångsläget fattigare. Fram till 1982 var skillnaden ungefär 2,5 procentenheter i årsgenomsnitt, medan den därefter krympt till klart under 1 procentenhet. Fram till 1977 utvecklades produktiviteten i Sverige mycket dåligt jämfört med båda ländergrupperna. En stor relativ förbättring skedde under åren 1977-1980 jämfört med de sex rika länderna och även därefter har produktivitetsutvecklingen fram till 1988 varit minst lika stark i Sverige som i de sex rika länderna. Jämfört med de fem fattiga länderna har produktivitetsutvecklingen i Sverige under 1980-talet i ungefär samma grad varit svagare som för de sex rika länderna. Under 1989 och 1990 växte dock produktiviteten i Sverige långsammare än i båda ländergrupperna.

Diagram 13:5 Relativa arbetskraftskostnader per producerad enhet. Gemensam valuta
Index 1973 = 100



Anm: S/6 OECD = Sverige/6 OECD-länder
S/5 OECD = Sverige/5 OECD-länder
6/5 OECD = 6 OECD-länder/5 OECD-länder.
Källor: Monthly Labor Review, SCB, OECD, KI.

Fram till 1982 växte arbetskraftskostnaden per producerad enhet i nationella valutor knappt 2 procentenheter långsammare om året i de sex rika länderna. Räknat i gemensam valuta räckte emellertid inte den svagare löneutvecklingen i de sex rika länderna till för att kompensera den långsammare produktivitetsutvecklingen. Arbetskraftskostnaden per producerad enhet steg således snabbare i de sex rika länderna, vilket framgår av diagram 13.5. Efter 1982 har denna tendens vänts i sin motsats. Arbetskraftskostnaden per producerad enhet i gemensam valuta steg då i årsgenomsnitt drygt 1 procentenhet långsammare i de sex rika länderna, till en del beroende på de ovan beskrivna växelkursförändring-

arna. Under åren 1977-1983 utvecklades Sveriges relativa arbetskraftskostnader per producerad enhet mera gynnsamt mot de sex rika länderna än mot de övriga länderna. Försvagningen efter 1983 har däremot i högre grad skett gentemot de sex rika länderna än mot de fem övriga.

13.3 Den svenska konkurrenskraftens nivå

Timlönenivå

Ovanstående analys bygger på jämförelser av det relativa kostnadsläget mellan olika tidsperioder. Ibland jämförs även uppgifter om den absoluta nivån på de svenska lönekostnaderna per timme med andra länder. Den statistik som används sammanställs och publiceras sedan många år av SAF. Statistiken visar att av 17 redovisade länder endast två (Norge och dåvarande Västtyskland) hade högre timlönekostnader i kronor räknat än Sverige 1989. I förhållande till andra jämförbara västeuropeiska länder samt USA och Japan låg Sverige i genomsnitt 20-25% högre. Under större delen av perioden har Sverige legat bland de tre länderna med de högsta lönekostnaderna per timme, se tabell 13.1.

Tabell 13:1 Arbetskraftskostnader per timme inom tillverkningsindustrin
Svenska kr. Sverige = 100

	1965	1973	1981	1983	1989	Ökning i förhållande till Sverige 1965-1989
Belgien	68	85	98	106	83	22 %
Canada	106	92	81	120	83	-22 %
Danmark	80	90	83	102	85	6 %
Finland	67	57	69	83	92	37 %
Frankrike	65	64	69	87	71	9 %
Italien	61	67	64	86	78	28 %
Japan	28	49	57	74	80	186 %
Nederländerna	63	88	85	108	85	35 %
Norge	80	89	94	105	117	46 %
Storbritannien	65	50	64	73	63	-3 %
USA	166	106	90	132	82	-51 %
Västtyskland	77	95	90	115	104	35 %
Österrike	53	60	66	86	77	45 %

Källa: SAF.

Denna bild av höga svenska lönekostnader är ju på intet sätt ny. Under 1960-talet var den mycket mer utpräglad, med avsevärt större avstånd till ett flertal av de redovisade länderna. Sett över en period av ett par tre decennier är således huvudintrycket att åtskilliga länder från mycket låga nivåer har närmat sig Sveriges timlönekostnader. De enda viktiga undantagen från det ovansagda är USA och Canada, där lönenivån i relation till Sverige minskat kraftigt sedan 1960-talets mitt. Gapet mellan Sverige och genomsnittet av de övriga länderna krympte dock endast fram till 1983. Särskilt kraftig blev naturligtvis minskningen åren efter de stora devalveringarna 1981 och 1982. Därmed blev år 1983 unikt i det avseendet, att Sverige låg på åttonde plats vad gäller nominella timlöne-

kostnader, en position som med hänsyn till teknisk och ekonomisk utveckling var mycket svår att "försvara". Efter 1983 är det också bara Japan, Norge och Finland, som haft en snabbare timlönekostnadsutveckling än Sverige.

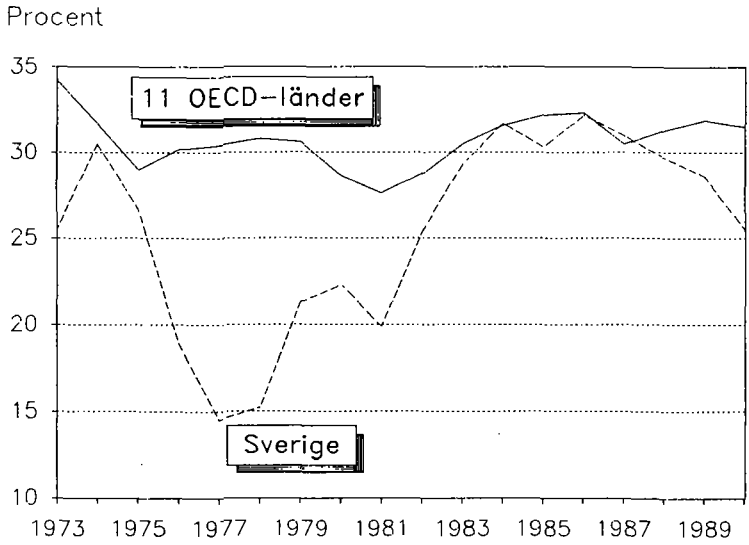
Absoluta mått på olika länders lönekostnader per timme säger mycket litet om deras inbördes konkurrenskraft; möjligen kan de användas som ofullständiga indikatorer på deras inbördes levnadsstandarder. Förklaringen är enkel: Arbetskraftens produktivitet är mycket olika i olika länder. Detta återspeglar i sin tur hur mycket fysisk kapitalutrustning som står till förfogande, hur hög utbildningsnivån är, hur väl utbyggd infrastrukturen är i olika avseenden, osv. De stora skillnader i timlönekostnader som finns mellan länderna (t.ex. är Greklands lönekostnader i dag bara 30% av de svenska) är till allra största delen ett uttryck för dessa produktivitetsskillnader. Att lönerna i många länder ökat snabbt och närmat sig de svenska beror på den tekniska och ekonomiska utveckling som möjliggjort en standardstegring. Den är på inget sätt ett uttryck för att deras konkurrenskraft i förhållande till Sverige gått tillbaka, vilket annars skulle bli den paradoxala tolkningen av siffermaterialet.

Vinstnivå

Att definiera nivån på konkurrenskraften hos ett lands industri är problematiskt. Vad som i förstone kan synas rimligt är att dividera timlönekostnaden med produktivitetens nivå, och sålunda erhålla nivån på arbetskraftskostnaden per producerad enhet. Resultatet av en sådan operation blir löneandelen av förädlingsvärdet, d.v.s. spegelbilden av vinstandelen. Detta mått associerar kanske inte omedelbart till konkurrenskraften, om man är van att att uppfatta den som en relativ kostnad eller ett relativt pris. Att den relativa vinstandelen ändå har ett samband med konkurrenskraftsbegreppet är emellertid vid närmare eftertanke klart: den visar näringslivets relativa förmåga att generera överskott vid rådande löne- och prisrelationer. Dessvärre är relativa vinstandelar svåra att mäta med någon större tillförlitlighet eftersom olika länder använder olika definitioner och mätmetoder. Diagram 13.6 visar med denna reservation ett sådant försök. Siffrorna för Sverige framkommer ur nationalräkenskaperna och inbegriper således en sämre produktivitetsutveckling (jfr. vad som tidigare sagts) och därmed implicit också en sämre vinstutveckling än vad som i övrigt redovisats här.

Åren 1989 och 1990 låg vinstandelen i Sverige klart under konkurrentländernas. I ännu högre grad var detta fallet under krisåren 1976-1982, varefter devalveringarna medverkade till att andelen under några år kom upp i nivå med konkurrentländerna. Att tolka skillnaderna i dessa vinstandelars nivå som uttryck för skillnader i konkurrenskraft är emellertid som nämnts problematiskt - detta strängt taget både av principiella skäl och med hänsyn till statistikens tillförlitlighet. Det kan nämnas att den svenska vinstandelsnivån även under 1960-talet låg i genomsnitt lägre än i konkurrentländerna - med den ytterligare reservationen att datamaterialet då är mindre heltäckande.

Diagram 13:6 Vinstmarginaler i Sverige och i OECD-området. Industrin



Källor: OECD, KI.

Kurvornas kortsiktiga variationer är svagare för konkurrentländerna än för Sverige. Detta beror till avsevärd del på att de utgör genomsnitt för länder som befinner sig i något olika konjunkturfaser, varigenom en del variationer utjämnas.

Balanskrav

Utifrån ett annorlunda synsätt skulle landets nivåmässiga konkurrenskraft kunna definieras som avvikelsen mellan den nu rådande, faktiska lönenivån och den lönenivå som skulle erfordras för att på några års sikt uppnå såväl balans på arbetsmarknaden som en på lämpligt sätt definierad balans i utrikeshandeln. En sådan beräkning är principiellt möjlig att göra inom ramen för en simuleringsmodell där de ekonomiska sambanden mellan arbetsmarknadsläge och lönebildning måste sättas ur spel. De flesta ekonometriska studier av lönebildningen visar nämligen, att lönekostnadsutvecklingen i Sverige under 1980-talet väl låter sig förklaras av arbetsmarknadsläget. Att lönefunktionen sätts ur spel[1] betyder sålunda, att lönerna skulle bestämmas av de priser som utrikesbalansrestriktionen implicerar och den vinstnivå som arbetsmarknadsrestriktionen förutsätter. Konkurrenskraften skulle sedan kunna definieras som skillnaden mellan denna modellmässiga lön och den faktiskt rådande lönen. Ansatsen är visserligen primitiv, då man ju förutsätter att endast en lägre lönekostnadsutveckling hade kunnat ge en bättre bytesbalans. Samma

[1] En alternativ möjlighet vore att anta, att lönekostnadssänkningen hade åstadkommits genom en stramare ekonomisk politik.

effekt på bytesbalansen skulle emellertid också kunna uppnås genom en bättre produktivitetsutveckling, eftersom det är lönekostnaden per producerad enhet som är relevant i detta sammanhang. Vidare bortses helt från möjligheterna, att förbättra bytesbalansen med andra medel, t.ex. genom en högre sparkvot för hushållen.

En enkel simulering av detta slag har gjorts inom Konjunkturinstitutet för perioden 1986-1992. Resultatet tyder på att, om lönekostnadstakten hade kunnat pressas ned med i årsgenomsnitt 1,5 procentenhet så skulle de ackumulerade överskotten i balansen för varor och tjänster sammantaget under perioden varit omkring 32 miljarder kr. högre än vad som nu beräknas. Detta hade i sin tur förbättrat räntenettot i bytesbalansen med grovt räknat omkring 9 miljarder kr. för de sju åren sammantaget. Utlandsskulden i förhållande till BNP hade då vid slutåret 1992 blivit inemot 3 procentenheter lägre än vad som nu beräknas och underskottet i bytesbalansen omkring 15 miljarder kr. lägre.

För att helt undvika underskotten i bytesbalansen under perioden 1988-1992, hade krävts en timlönekostnadsutveckling (inklusive sociala avgifter) på grovt räknat endast 2% om året under perioden 1986-1992; knappt 5 1/2 procentenheter lägre än den nu inträffade/beräknade och drygt 4 procentenheter lägre än i våra konkurrentländer. Det hade sålunda knappast varit möjligt, att enbart genom att pressa ned lönekostnaderna undvika underskotten i bytesbalansen. Förutom försämringen i det relativa kostnadsläget berodde nämligen de uppkomna bytesbalansunderskotten till stor del på att avregleringen av kreditmarknaden ledde till en kraftig kreditexpansion och sänkt sparkvot hos hushållen. Detta hade varit mycket svårt att kompensera genom att pressa ned lönerna.

13.4 Kostnadsutvecklingen fram till 1995

De svenska timlönekostnaderna (inklusive sociala avgifter) förutses under perioden 1990-1995 stiga med i årsgenomsnitt 4 1/4% (se kapitel 12). Samtidigt bedöms timlönekostnaderna inom OECD-området stiga med i genomsnitt närmare 6% om året, räknat i svenska kronor. Sverige beräknas således förbättra det relativa timkostnadsläget med sammantaget 8 procentenheter fram till 1995.

Som framgår av kapitel 12 bedöms produktiviteten i den svenska industrin växa med i genomsnitt 2,6% om året under perioden 1990-1995. Detta är väl i linje med den förutsedda utvecklingen i våra konkurrentländer. Ökningstakten för de svenska arbetskraftskostnaderna per producerad enhet förutses därmed i huvudkalkylen avta till drygt 1 1/2% per år, ungefär hälften av den förutsedda ökningstakten i OECD-området. Förbättringen av det relativa kostnadsläget dröjer dock till 1992, då löneökningstakten i Sverige förutses avta ytterligare jämsides med en betydande förstärkning av produktivitetsutvecklingen.

Ett sådant förlopp innebär att höjningarna i det relativa kostnadsläget under 1989, 1990 och 1991 i stort sett tagits tillbaka år 1995. Denna utveckling utgör grundvalen för att relativpriserna för svensk export av bearbetade varor skall kunna sänkas med i genomsnitt knappt 1% per år

under perioden 1990-1995, samtidigt som vinstläget inom industrin åter förstärks markant. Under dessa förutsättningar kan underskottet i bytesbalansen börja minska från och med 1993.

Tabell 13:2 Arbetskraftskostnad per producerad enhet
Svenska kronor. Årlig procentuell förändring

	1991	1992	1993	1994	1995
OECD	4,4	2,9	3,0	3,0	3,0
Sverige					
Huvudkalkyl	5,7	0,5	0,3	0,3	1,4
Kalkyl med högre produktivitetstillväxt	5,7	0,0	-1,0	-0,8	0,3

Källa: Finansdepartementet.

I kapitel 12 redovisas också en kalkyl med en högre produktivitetstillväxt i Sverige. Skillnaden i produktivitetsutvecklingen antas börja 1992 och för perioden 1991-1995 i genomsnitt uppgå till 1,3 procentenheter. Den högre produktivitetsutvecklingen har beräknats leda till att lönekostnaden per timme stiger med 0,3 procentenheter extra per år. Skillnaden i utveckling av arbetskraftskostnader per producerad enhet skulle därmed uppgå till i genomsnitt 1 procentenhet under åren 1991-1995. Utvecklingen av arbetskraftskostnaden per producerad enhet framgår av tabell 13.2.

Relativpriserna för svensk export av bearbetade varor förutses sjunka med 0,3 procentenheter extra per år 1991-1995. En stor del av produktivitetsförbättringen antas således komma att användas till att förbättra den i utgångsläget svaga lönsamheten i industrin. Underskottet i bytesbalansen 1995 förutses vid en sådan utveckling bli omkring 10 miljarder kr. lägre än i huvudalternativet.

Sammanfattande slutsatser

De scenarier för ekonomins utveckling fram till 1995 som redovisas i kapitel 12 beskriver en exportledd konjunkturuppgång under första hälften av 1990-talet. Det förutsätter i sin tur att den konkurrensutsatta delen av näringslivet - som främst utgörs av industrin - har ett kostnadsläge som inte är högre än i andra utvecklade industriländer.

Timlönekostnaderna i industrin, räknat i nationella valutor, har efter 1973 ökat snabbare i Sverige än i våra konkurrentländer. Devalveringarna under 1970-talet och början av 1980-talet medförde dock en mycket kraftig nedpressning av det relativa löneläget, som 1990 fortfarande var ca 9% under nivån 1981 och i än högre grad under nivån 1973.

Studerar man istället arbetskraftskostnaden per producerad enhet blir bilden mindre gynnsam. Åren 1973-1978 ökade produktiviteten i den svenska industrin långsammare än för genomsnittet av de 11 OECD-länder som Sverige jämförs med. Devalveringarna 1976 och 1977 var därför inte tillräckliga för att återställa konkurrenskraften till samma nivå som 1973. År 1980 var de relativa arbetskraftskostnaderna per produ-

cerad enhet ca 5% högre än 1973. Devalveringarna 1981 och 1982 medförde emellertid en kraftig nedpressning av de relativa arbetskraftskostnaderna.

Under 1989 och 1990 har den svenska konkurrenskraften försämrats markant. De svenska arbetskraftskostnaderna per producerad enhet ökade då med nästan 10% mer än i omvärlden. Den relativa nivån 1990 var trots detta fortfarande ca 8% lägre än 1981 års nivå. Det bör dock framhållas att bedömningarna av kostnadsnivån och konkurrensläget i hög grad är beroende av vilket basår som väljs vid jämförelserna. Dessutom styrs konkurrenskraften också av strukturella förhållanden i ekonomin. Förbättringen av kostnadsläget antyder dock att det bör vara möjligt för den konkurrensutsatta sektorn att expandera genom ökad export, om löneökningarna nu kan begränsas.

14 Bytesbalansen och sparandet

Sveriges bytesbalans har under flera år varit stadd i snabb försämring. För 1991 beräknas underskottet komma att uppgå till 3% av BNP, vilket är ett av de största underskotten i procent av BNP som registrerats sedan andra världskriget. De tidigare redovisade kalkylerna visar också att stora underskott kommer att kvarstå vid 1990-talets mitt, även vid en snabb anpassning av löner och priser till de ökningstakter som gäller i omvärlden.

Bytesbalansen har emellertid nu vid 1990-talets början en annorlunda ekonomisk-politisk innebörd än under tidigare decennier, vilket diskuteras i avsnitt 14.1 nedan. Det är också mer komplicerade faktorer som ligger bakom saldots utveckling, som framgår av avsnitt 14.2 där bytesbalansens olika komponenter analyseras. I avsnitt 14.3 diskuteras frågan om de bytesbalansunderskott vi har att emotse kan anses acceptabla från ekonomisk-politisk synpunkt.

14.1 Bytesbalansens förändrade roll i den ekonomiska utvecklingen

Till stabiliseringspolitikens främsta mål har under de senaste 45 åren hört hög och jämn tillväxt i ekonomin, full sysselsättning och låg inflation. Målsättningen har därutöver omfattat en restriktion om balans i utrikeshandeln. Restriktionen utformades aldrig så strängt att export och import skulle balansera varje år, men väl att de skulle göra det under en konjunkturcykel, dvs 4 à 5 år.

Sverige var under 1950- och 1960-talen ingalunda ensamt om att tillämpa en sådan restriktion; nästan alla länders ekonomiska politik präglades av liknande strävanden. Orsaken var att de internationella kapitalrörelserna var hårt reglerade inom bl.a. Bretton Woods-systemets ram. Den primärkälla som stod till buds för att finansiera ett uppkommande underskott var valutareserven. US-dollarn utgjorde härvid den dominerande reservvalutan. Med hjälp av valutareserven kunde man ju emellertid bara klara mindre och relativt kortvariga bytesbalansunderskott. Uppstod större och långvariga underskott återstod i stort sett bara möjligheten att låna hos internationella valutafonden, IMF, eller genom dess förmedling. Denna kreditgivning förutsatte emellertid att låntagarlandet förband sig att föra en ekonomisk politik som fonden till stor del dikterade. Sådan inblandning kunde uppfattas som både kränkande och skadlig för landets internationella anseende. Det kan nämnas att både Storbritannien och Italien så sent som på 1970-talet fick underkasta sig särskilda villkor i samband med finansieringshjälp från IMF. Att bytesbalansen stod i fokus för den ekonomiska politiken både i Sverige och andra länder var således naturligt och rationellt.

Regleringen av de internationella betalningsströmmarna kompletterades med ett system med fasta växelkurser. Systemet medförde att världsvalutornas inbördes värden blev alltmer orealistiska. Vid 1970-talets början var sålunda US-dollarn kraftigt övervärderad. En akut krissituation upp-

stod 1971, vilket ledde till att dollarns utbytbarhet mot guld upphävdes och till att den devalverades kraftigt gentemot övriga valutor. Detta var ett steg mot ett uppbrytande av regleringssystemet, först särskilt vad gällde valutakurserna.

En andra viktig pådrivande faktor bakom den successiva liberaliseringen av det internationella betalningssystemet var OPEC-kartellens chockhöjning av oljepriserna i slutet av 1973. Härigenom framtvingades en situation med stora bytesbalansöverskott i oljeländerna och motsvarande stora underskott i andra länder. Den världsomfattande omflyttning av kapital som detta medförde blev i mindre grad en angelägenhet för IMF än för snabbt expanderande internationella bankirfirmor. Därmed var isen bruten; på alltmer välfungerande internationella marknader har underskottsländer kunnat låna på kommersiella villkor och överskottsländer göra räntebärande placeringar. Industriländerna har successivt avskaffat sina valutaregleringar och även Sverige har nu i väsentliga stycken fritt in- och utflöde av kapital.

Bytesbalansen har genom detta fått en annan roll i det ekonomiska skeendet och föranleder delvis annorlunda ekonomisk-politiska ställningstaganden. Det är nu möjligt att utan risk för att skada sin nationella integritet tillåta sig relativt starka svängningar i bytesbalanssaldot och även ha beständiga underskott under en lång följd av år. Det finns naturligtvis en gräns för utlandsskuldens storlek vid vilken de internationella kreditgivarna börjar ifrågasätta landets kreditvärdighet, eller i varje fall börjar tillämpa högre låneräntor. Skillnaden är emellertid milsvid jämfört med förhållandena under Bretton Woods-systemets dagar. Ett land som Sverige torde ha mycket långt till kreditvärdighetsgränsen. Man måste emellertid komma ihåg att varje år med bytesbalansunderskott medför att utlandsskulden ökar och att räntorna på denna skuld utgör en växande belastning på bytesbalansen; landet riskerar att hamna i en "räntefälla".

När ett bytesbalansunderskott skall finansieras på kommersiella marknadsmässiga villkor begränsas landets penningpolitiska autonomi. Finansieringen av ett bestående bytesbalansunderskott innebär en press nedåt på växelkursen, dels direkt genom själva kapitalflödet, dels indirekt genom att devalveringsförväntningar uppstår. Eftersom Sverige valt att hålla en fast växelkurs gentemot den s.k. valutakorgen måste riksbanken upprätthålla en räntenivå som attraherar utländskt kapital i tillräcklig mängd för att motverka pressen på växelkursen.

Det är inte enbart eventuella bytesbalansunderskott som behöver pareras med hjälp av penningpolitiken, utan även sådana kapitalutflöden som i stort sett är opåverkbara och oberoende av riksbankens räntepolitik; i första hand nettoutflöden i form av direktinvesteringskapital och köp av utländska portföljaktier. Dessa utflöden har under de senaste åren varit mycket stora, och måste liksom bytesbalansunderskotten kompenseras av räntestyrda kapitalinflöden. Den penningpolitiska bördan av direktinvesteringsflödena kan visserligen begränsas något genom att investerarna har riskminimeringsskäl att finansiera sig i värdlandets valuta, även om den svenska räntan vore relativt låg. Kvar står ändå att

bytesbalanssaldot är en ofullständig indikator som vägledare för penningpolitiken.

Genom bytesbalansens inverkan på räntan via penningpolitiken och räntans inverkan på bl.a. näringslivets investeringsvilja, har bytesbalansen betydelse också för den ekonomiska politikens tillväxtmål. En expansiv finanspolitik kan genom dessa mekanismer på längre sikt hämma den ekonomiska tillväxten. En stram finanspolitik, som i och för sig på kort sikt dämpar den ekonomiska aktiviteten, kan omvänt genom sin gynnsamma effekt på bytesbalansen höja tillväxttakten på längre sikt.

Situationen kan vara annorlunda om underskottet i bytesbalansen sammanhänger med stora och lönsamma investeringsprojekt inom landet. Underskottet kan då vara uttryck för en sund och samhällsekonomiskt riktig finansiering av dessa projekt. Som närmare framgår av avsnitt 14.3 karakteriserar detta dock inte entydigt landets nuvarande ekonomiska läge.

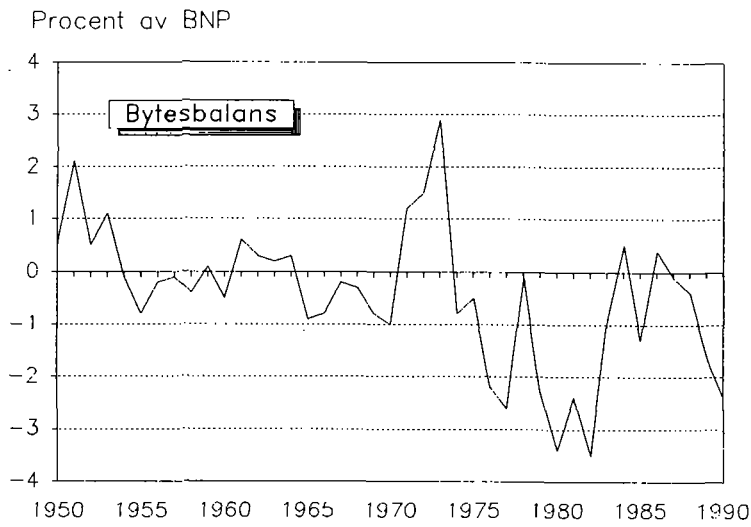
En annan komplicerande faktor är att bytesbalansen inte, som på 1950-, 1960- och det tidiga 1970-talet, är ett renodlat uttryck för skillnaden mellan export och import av varor och tjänster, dvs skillnaden mellan realt produktionsresultat och real resursförbrukning. Huvuddelen av det nuvarande underskottet består av ränteutgifter på den ackumulerade utlandsskulden och dessa är inte nämnvärt påverkbara med hjälp av finanspolitiken ens på några års sikt. I avsnitt 14.2 nedan analyseras de olika komponenterna i bytesbalanssaldot med en utblick mot 1995.

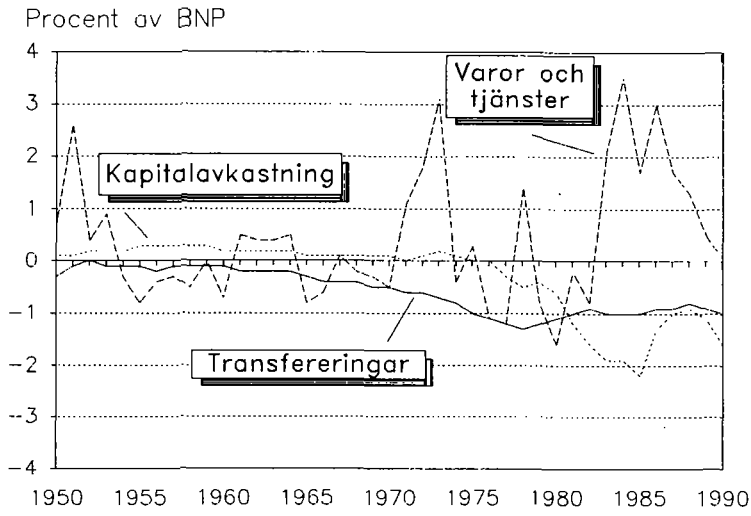
14.2 Bytesbalansens olika delar

En analys av bytesbalansens delkomponenter kompliceras något av att man delvis använder olika terminologi i nationalräkenskaperna och i riksbankens officiella betalningsbalansstatistik. Med *tjänster* avses i nationalräkenskaperna tjänster som härrör från en produktionsprocess, exempelvis konsulttjänster, transporter och turisttjänster. I riksbankens tjänstebegrepp ingår, förutom sådana "reala" tjänster, även lönebetalningar, räntor och annan kapitalavkastning till och från utlandet. Dessa betalningar kallas i nationalräkenskaperna *faktorinkomster* till och från utlandet och är i sin tur en del av nationalräkenskapernas *transfereringar*. Transfereringarna omfattar även u-landsbistånd, invandrares överföringar till hemlandet, emigrationsvaluta, m.m. Det är enbart den senare gruppen betalningar som i riksbankens statistik kallas transfereringar, ibland med det förklarande tillägget "utan motprestation".

Fram till senare delen av 1960-talet var det totala bytesbalanssaldot i stort sett liktydigt med balansen för varor och (reala) tjänster (se diagram 14.1). Då började emellertid u-landsbiståndet växa. Enprocentsmålet av BNP nåddes i stort sett strax efter 1970-talets mitt. Därefter har nettot av transfereringar (utan motprestation) legat tämligen konstant vid ca 1 % av BNP. Mot 1970-talets slut började underskottet i posten avkastning på kapital att öka. Orsaken var ränteutgifterna på den utlandsupplåning som måste göras för att finansiera bytesbalansunderskotten (och ett stabilt nettoutflöde av direktinvesteringskapital).

Diagram 14:1 Bytesbalansen med uppdelning på komponenter





Anm: Nettot av återinvesterade vinstmedel ingår i kapitalavkastning och total bytesbalans från och med 1980. Nivåhöjningen av kurvorna till följd av detta utgör 0,3 procent av BNP.

Källor: Nationalräkenskaperna och riksbanken.

Underskottet i kapitalavkastningen ökar för närvarande i snabb takt och beräknas 1991 komma att uppgå till ca 2,2% av BNP. Orsaken är dels att skuldsättningen ökar till följd av de stora bytesbalansunderskotten, dels att det genomsnittliga internationella ränteläget ökat betydligt från 1988 till början av 1991. Under större delen av 1980-talet var det tvärtom så att underskottet begränsades av en successivt fallande räntenivå (jfr tabell 14.1).

Tabell 14:1 Bidrag till bytesbalansen. Bidrag från förändringar i nettoskulden till utlandet och förändringar i den genomsnittliga räntesatsen på nettoskulden
Miljarder kronor

	Genomsnittlig räntesats, %	Bidrag av förändrad		Total bytesbalans
		räntesats	nettoskuld	
1981	14,0	0,9	-2,6	-13,9
1982	12,2	1,1	-3,7	-22,2
1983	10,4	2,1	-1,6	-6,4
1984	10,0	0,6	-2,0	4,4
1985	11,6	-2,6	0,3	-11,2
1986	7,7	6,2	-0,3	4,4
1987	5,9	3,0	0,1	-0,6
1988	5,9	0,0	-0,8	-4,3
1989	6,3	-0,8	-1,2	-20,6
1990	8,0	-3,9	-3,5	-33,3
1991 prognos	8,5	-1,6	-6,0	-43,4

Anm: Nettoskuld är nettot av finansiella tillgångar och skulder, direktinvesterings- och portföljaktiekapital i förhållande till utlandet. Genomsnittlig räntesats har beräknats som total kapitalavkastning i bytesbalansen (inkl. återinvesterade vinstmedel) i procent av medeltalet av ingående och utgående nettoskuld för respektive år. Bidrag av förändrad räntesats har beräknats som förändring i den genomsnittliga räntesatsen multiplicerad med den ingående nettoskulden. Bidrag av förändring i nettoskulden har beräknats som skillnad mellan ingående och utgående skuldstock, multiplicerad med genomsnittlig räntesats.
Källa: SCB, riksbanken och konjunkturinstitutet.

Handeln med varor och (reala) tjänster uppvisade under större delen av 1980-talet ganska betydande överskott, vilket naturligtvis var en förutsättning för att de växande transfererings- och kapitalavkastningsunderskotten inte skulle resultera i mycket stora totala bytesbalansunderskott. De senaste åren har detta överskott minskat snabbt och raderades ut 1990. Orsakerna var främst allt sämre konkurrenskraft i exportindustrin och minskat sparande i hushållen.

Tabell 14:2 Bytesbalansen med fördelning på komponenter

	1990	1991	1992	1995
Löpande priser, miljarder kr.				
Varor och (reala) tjänster	2	2	4	23
Kapitalavkastning	-22	-32	-36	-43
Transfereringar	-13	-14	-15	-17
Bytesbalans	-33	-43	-47	-38
Procent av BNP				
Varor och (reala) tjänster	0,1	0,2	0,2	1,3
Kapitalavkastning	-1,6	-2,2	-2,4	-2,5
Transfereringar	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Bytesbalans	-2,5	-3,0	-3,2	-2,2

Källa: Finansdepartementet.

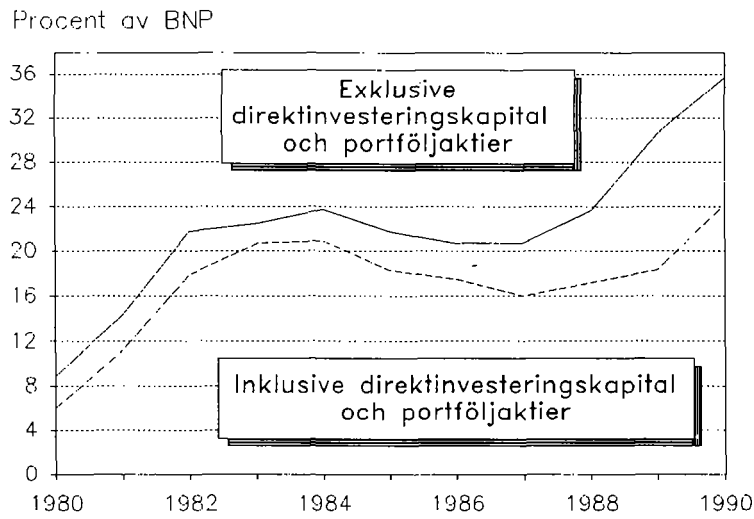
Under perioden fram till 1995 har överskottet i handeln med varor och tjänster som framgår av tabell 14.2 bedömts växa, men inte särskilt mycket. Detta innebär att de underskott som oundvikligen kommer att uppstå på transfererings- och kapitalavkastningsposterna manifesteras i fortsatta bytesbalansunderskott. Följden blir att utlandskulden fortsätter att växa kraftigt. Eftersom det internationella ränteläget väntas gå ned under de närmaste åren, begränsas emellertid bytesbalansunderskottet så att det 1995 uppgår till 2,2% av BNP, vilket är något lägre än 1990. Huruvida detta kan anses vara en acceptabel utveckling diskuteras i det följande avsnittet.

14.3 Är bytesbalansunderskotten acceptabla?

Tillgångar, skulder och bytesbalans

Sveriges *finansiella* nettoskuld, exklusive portföljaktie- och direktinvesteringskapital, ökade dramatiskt under 1980-talet från knappt 10% av BNP 1980 till omkring 35% 1990. Bytesbalansunderskotten, vilka ju i princip finansieras genom ökningar i utlandsskulden, kan bara förklara en mindre del av denna utveckling. En betydande del av skuldökningarna motsvarades av svenska direktinvesteringar i utlandet. Efter valutaavregleringen gjordes dessutom mycket stora placeringar i utländska portföljaktier under 1989 och 1990. Diagram 14.2 visar att ökningen i Sveriges nettoskuld till utlandet var mer beskedlig om uppgången i dessa tillgångar beaktas. Även uppgången i denna justerade nettoskuld överstiger emellertid kraftigt de ackumulerade bytesbalansunderskotten, såsom framgår av diagram 14.3. Ökningen i nettoskulden uppgick till i genomsnitt 3,3% av BNP under perioden 1980-1990, medan det genomsnittliga bytesbalansunderskottet var 1,4% av BNP.

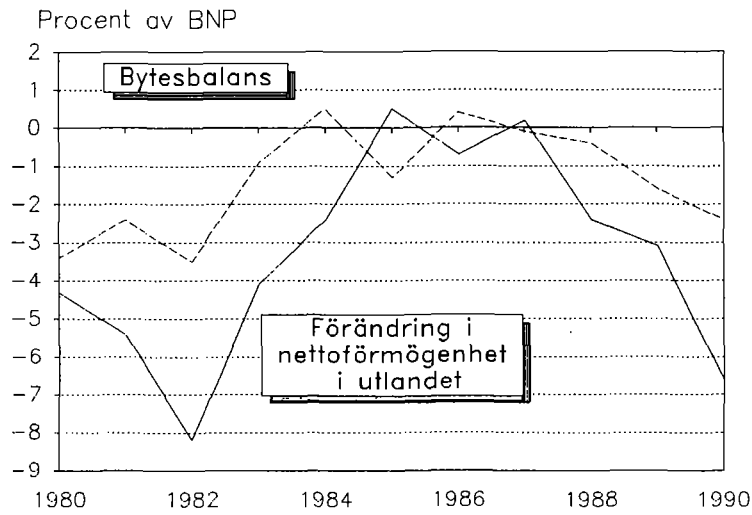
Diagram 14:2 Sveriges nettoskuld till utlandet



Källor: Finansräkenskaperna och riksbanken.

Diskrepansen sammanhänger i huvudsak med förändringar i kapitalvärden; växelkursändringar på tillgångar och skulder som är denominerade i utländsk valuta, förändringar i fastighets- och byggnadsvärden, kursförändringar på aktier etc. Sådana kapitalvinster och kapitalförluster skall enligt gällande nomenklaturer inte tas med i bytesbalansen men påverkar givetsvis landets förmögenhetsställning mot utlandet. De s.k. återinvesterade vinstmedlen i utländska direktinvesteringsföretag ingår däremot numera i bytesbalansen. Dessa vinster är *rörelsevinster*, inte kapitalvinster, och i princip utdelningsbara. Det är närmast praktiska, skattetekniska, koncernstrategiska och andra liknande förhållanden som avgör om dessa vinster återinvesteras efter mellanliggande utdelning till moderbolagen eller omedelbart plöjs tillbaka i dotterföretagens rörelse.

Diagram 14:3 Bytesbalans och förändringar i nettoförmögenhet i utlandet



Anm: Nettoförmögenhet i utlandet är nettoskuld till utlandet, inkl. direktinvesterat kapital och portföljaktier, med ombytt tecken.
Källor: Finansräkenskaperna och riksbanken.

De stora skillnaderna åren 1981-1984 mellan bytesbalanssaldona och förändringarna i nettoskuld till utlandet utgjordes av växelkursförluster på utlandslånen, främst som följd av devalveringarna 1981 och 1982. Ökningen i nettoskulden 1988 var till större delen en effekt av den kraftiga stegringen i de svenska börsaktiekurserna, som höjde utlänningars förmögenhetsvärden i Sverige. Skillnaden under 1990 beror på en ännu outredd mycket kraftig ökning i den negativa restposten i kapitalbalansen; det togs upp utlandslån på motsvarande 3,3% av BNP som inte kan förklaras varken av registreringar i bytesbalansen, på kapitalbalansens tillgångssida eller i valutareserven.

"Hållbara" bytesbalansunderskott

För att bedöma vilka framtida bytesbalansunderskott som är "hållbara" har normer om utlandskuldens storlek i relation till exporten eller till BNP diskuterats. Det finns en nivå på utlandsskulden ovanför vilken ränteutgifterna blir så stora att det är praktiskt taget omöjligt att hindra en okontrollbar ytterligare tillväxt i skulden. Flera u-länder är i en sådan situation. För Sveriges del skulle - försöksvis - kunna anläggas det betraktelsesättet att nu rådande relation mellan den utländska nettoskulden och BNP är acceptabel, och att landet kan tillåta sig bytesbalansunderskott i en utsträckning som inte ytterligare höjer relationstalet. Med utgångspunkt från de prognoser som gjorts för den nominella BNP-tillväxten fram till 1995, och med bortseende från eventuella förändringar i kapitalvärdena, kan då följande enkla kalkyl göras av "hållbara" bytesbalansunderskott under de närmaste åren:

	Nominell BNP-ökning, %	Utländsk nettoskuld mdr. kr.	Bytesbalans mrd.kr.	Bytesbalans % av BNP
1992	3,7	394	-14	-0,9
1993	4,4	411	-17	-1,1
1994	5,0	432	-23	-1,3
1995	5,0	453	-21	-1,3

De "hållbara" underskotten blir alltså tämligen små och de underskott som faktiskt har prognoserats är betydligt större. Ett problem med detta sätt att räkna är att man vid ändrade förutsättningar kan få något paradoxala resultat. BNP-tillväxttalen inbegriper en inflation som minskar till i genomsnitt ca 2,5% per år. Om inflationstakten blir högre skulle en motsvarande kalkyl ge "hållbara" bytesbalansunderskott som räknat i procent av BNP är högre. Att det blir så beror på att inflationen delvis "betalar" de gamla skulderna, men detta kan självfallet inte tolkas som att en högre inflationstakt är önskvärd. En högre inflationstakt än omvärldens försvagar näringslivets konkurrenskraft så att bl.a. just bytesbalansunderskotten kan bli ohanterligt stora. En möjlighet vore att använda den utländska inflationen i kalkylen i stället för Sveriges.

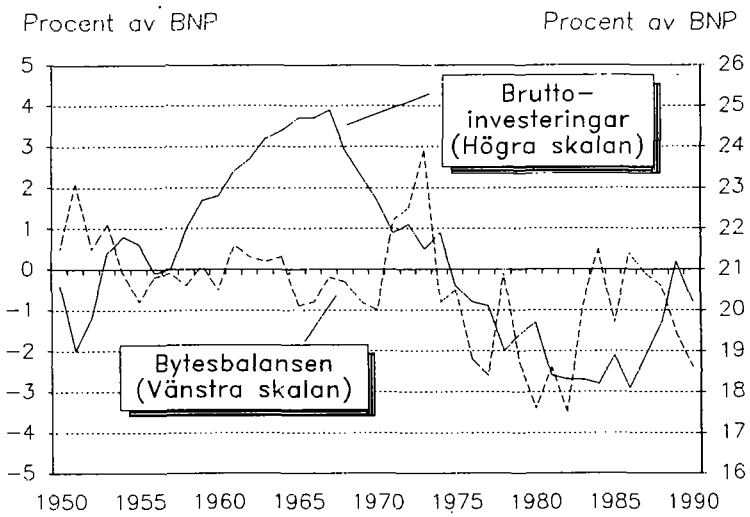
Som norm för vad som skall anses som acceptabla bytesbalansunderskott kan beräkningar av ovanstående slag bara ge mycket grov och ganska mekanisk vägledning. Mer inträngande analyser av underskotten behöver göras, med avseende på deras karaktär och orsaker.

Investeringar, sparande och bytesbalans

I en värld med fria internationella kapitalrörelser och ostörda interna marknader för sparande och investeringar återspeglar förekomsten av över- och underskott i olika länder idealt sett skillnader i kapitalavkastning. I ett land som av någon anledning har särskilt hög kapitalavkastning kan investeringsefterfrågan bli högre än det inhemska sparandet. Det är då samhällsekonomiskt lönsamt att landet har ett bytesbalansunderskott, som motsvaras av överskott i någon annan del av världen. Som ett

exempel på underskott av denna "goda" typ brukar man nämna de stora underskott Sverige hade kring sekelskiftet i samband med järnvägsbyggandet.

Diagram 14:4 Bruttoinvesteringar och bytesbalans



Källor: Nationalräkenskaperna och riksbanken.

Genom att de internationella kapitalrörelserna blev hårt reglerade efter andra världskriget kunde bytesbalansunderskott inte komma ifråga som finansieringskälla för den kraftiga investeringsuppgång som ägde rum fram till 1960-talets senare del (se diagram 14.4). Utlösande faktorer bakom den långa period av bytesbalansunderskott som inleddes år 1974 var OPEC-ländernas oljeprishöjningar, följda av den kostnadskris som efterhand urholkade det svenska näringslivets konkurrenskraft. Återgången till approximativ balans åren 1984-1988 sammanhängde bl.a. med de gynnsamma effekterna av devalveringarna 1981 och 1982, men också med fallande oljepriser. Den produktionstillväxt som ägde rum kunde till att börja med åstadkommas utan någon nämnvärd uppgång i investeringarna, vilket bidrog till att utrikeshandeln hölls i balans. Först 1987 inleddes en kraftigare uppgång i investeringarna, parallellt med att bytesbalansen åter försvagades. Bytesbalansförsämringen berodde emellertid också på att den konkurrensfördel, som devalveringarna medförde, successivt började ätas upp av ökande relativa lönekostnader.

Kalkylerna för utvecklingen under de närmaste åren innebär att den försvagning av ekonomins samlade investeringsutveckling som inleddes 1990 fortsätter under 1991 och 1992 (se tabell 14.3). En samtidig fortsatt ökning av bytesbalansunderskottet är ofrånkomlig, som resultat av bl.a. att de senaste årens relativa kostnadsökningar får ett fortsatt genomslag i handelns utveckling. Detta betyder att ekonomins samlade sparande (som är lika med summan av investeringar och bytesbalanssaldo) minskar

fram till 1992. Med den betydande och omedelbara nedgång i löneökningstakten som är en förutsättning för beräkningarna kommer bytesbalansen att därefter successivt förbättras fram till 1995. Samtidigt förstärks lönsamheten i näringslivet och produktionstillväxten i ekonomin, vilket bedömts utgöra incitament till ökade investeringar, inte minst i industrisektorn. Däremot beräknas bostadsbyggandet komma att utvecklas svagt. Den samlade effekten blir att sparkvoten i ekonomin ökar igen. Den beräknas dock 1995 inte komma upp i samma nivå som 1990. Från detta perspektiv kan därför den förutsedda bytesbalansutvecklingen ses som en besvikelse, i synnerhet som den också innebär att utlandsskulden växer snabbare än nominella BNP.

Tabell 14:3 Investeringar, bytesbalans och sparande
Procent av BNP

	Investeringar, andel av BNP	Bytesbalans, andel av BNP	Summa sparkvot
1985	18,9	-1,3	17,9
1990	20,4	-2,5	17,9
1991	19,4	-3,0	16,4
1992	19,0	-3,2	15,8
1995	19,6	-2,2	17,4

Källa: Finansdepartementet.

Sparandet i hushåll, företag och offentlig sektor

Utvecklingen av sparandet i ekonomin har trots detta, som närmare framgår av kapitel 12, en del andra mer gynnsamma inslag. Tabell 14.4 visar en aggregerad finansiell sparbalans för ekonomin. Summan av alla inhemska sektorers finansiella sparande är definitionsmässigt lika med bytesbalanssaldot. Det framgår att en betydande förbättring håller på att ske i hushållens finansiella sparande, efter att under ett antal år ha varit negativt. Orsakerna till det finansiella sparunderskottet var bl.a. den kreditexpansion som följde i spåren av den inhemska kreditavregleringen, samt att värdestegringsvinsterna på aktier och fastigheter förstärkte hushållens belåningskapacitet. Sannolikt har den uppdämda kreditefterfrågan som frisläpptes vid avregleringen nu börjat ebba ut, samtidigt som skattereformen från och med 1991 innebär att låne- och sparräntor beskattas på ett från samhällsekonomisk synpunkt mindre snedvridande sätt.

Utvecklingen av företagssektorns finansiella sparande sedan 1980-talets mitt innebär också en återgång till mer normala förhållanden. Sparöverskotten 1985 och 1986 återspeglade att företagsvinsterna börjat stiga (bl.a. som resultat av de tidigare devalveringarna), medan investeringsaktiviteten ännu var mycket låg. När investeringarna sedan växte blev ett omslag till finansiellt sparunderskott en naturlig följd. Det bör emellertid påpekas att den kraftiga ytterligare ökningen av underskottet under 1990 och 1991 beror på en försvagad vinstutveckling. Kalkylerna

för perioden fram till 1995 inrymmer förutsättningar om både förstärkt lönsamhet och investeringsvilja.

Tabell 14:4 Aggregerad finansiell sparbalans
Procent av BNP

	Offentlig sektor	Hushåll	Företag	Bytesbalans
1985	-3,8	0,8	1,7	-1,3
1986	-1,3	0,3	1,4	0,4
1987	4,2	-2,4	-1,9	-0,1
1988	3,5	-2,8	-1,1	-0,4
1989	5,3	-2,4	-4,5	-1,6
1990	3,9	-0,2	-6,1	-2,5
1991	3,0	-0,2	-5,8	-3,0
1992	2,0	0,4	-5,6	-3,2
1995	3,0	0,8	6,1	2,2

Källa: Finansdepartementet.

Slutligen illustrerar tabell 14.4 också hur underskottet i den offentliga sektorn avvecklats och förbytts i överskott. I den internationella debatten om "goda" och "dåliga" bytesbalansunderskott hävdas ofta att bytesbalansunderskott som kan föras tillbaka på underskott i de offentliga budgetarna är särskilt allvarliga. Skälet skulle vara att finansieringen av offentliga underskott i mindre grad än vad som gäller privata underskott utsätts för en marknadsmässig prövning.

Bytesbalansens känslighet för ränteutvecklingen

Det ovan sagda får inte tolkas som att den ökade utländska skuldsättning som beräkningarna implicerar inte rymmer problem och risker. Landets räntebärande utlandskuld ökar, inte bara som resultat av bytesbalansunderskotten, utan också till följd av att svenska företags direktinvesteringar i utlandet även under de närmaste åren kan antas överstiga utländska företags direktinvesteringar i Sverige. Skattereformen innebär i och för sig att företagsbeskattningen blir mer likformig med omvärldens, vilket torde öka intresset för utländska företag att investera här, men de kvarstående asymmetrierna på bl.a. förvärvslagstiftningens område talar för att nettoutflödet fortsätter.

Visserligen bör kapitalinkomsterna på direktinvesteringarna i och för sig normalt något överstiga räntorna på de utlandslån som finansierat dem och alltså som nettoresultat ge en pluspost i bytesbalansen. Den sammantagna storleken på den räntebärande utlandsskulden - i det skisserade scenariot skulle den 1995 kunna komma upp i närheten av 1 000 miljarder kronor - leder emellertid till en kraftig exponering för ränterisk. Skulle exempelvis den genomsnittliga räntan på skulden under perioden fram till 1995 bli 2 procentenheter högre än väntat (utan att inflationstakterna i Sverige och utlandet blir annorlunda), så blir bytesbalansen detta år mer än 25 miljarder kr. sämre, vilket motsvarar ca 1,5% av BNP. Känsligheten för ränteutvecklingen är alltså stor och

växande.

En faktor att beakta i detta sammanhang är att en stigande andel av utlandsupplåningen efter valutaavregleringen sker i svenska kronor. Utländska placerare har nämligen visat ett ökat intresse av att ha kronor i portföljerna. Det *svenska* ränteläget har alltså betydelse för de räntekostnader som belastar bytesbalansen.

Bytesbalansen och de långsiktiga demografiska problemen

Avslutningsvis skall nämnas att demografiska olikheter mellan länder ibland används som argument för även mycket långvariga underrespektive överskott i bytesbalanserna. Ett land, som under några decennier har en jämförelsevis liten förvärvsarbetande befolkning i relation till barn och gamla, kan ha anledning att låna av ett land som har motsatta demografiska förhållanden. När de demografiska relationerna så småningom eventuellt kastas om, kan kapitalflödenas riktning också vändas. Man använder i detta sammanhang uttrycket "intertemporal välfärdsoptimering mellan generationer".

Japans nuvarande bytesbalansöverskott kan exempelvis motiveras med att andelen pensionärer i befolkningen kommer att bli mycket stor om ett par årtionden och att landet då kommer att ha underskott. Hur det demografiska resonmenaget kan tillämpas på Sveriges bytes- och betalningsbalans skall här inte närmare utredas. Man kan dock konstatera att andelen pensionärer i befolkningen är ganska hög för närvarande, att den sannolikt kommer att falla något fram till år 2000-2005 för att därefter stiga kraftigt. Redan omkring 2010 beräknas andelen pensionärer komma att överstiga den som nu råder, och den väntas sedan fortsätta att växa i varje fall ett par decennier till.

Den demografiska bilden antyder därför snarast att Sverige åtminstone mot senare delen under 1990-talet skulle vinnlägga sig om relativt varaktiga överskott i bytesbalansen, för att sedan in på 2010-talet kunna möta "befolkningspuckeln" med underskott. Ett sätt att praktiskt hantera detta skulle kunna vara att bygga upp pensionsfonder som gör placeringar på den internationella kapitalmarknaden. Något äventyrlig kan likväl ett försök till så långsiktig "intertemporal optimering" te sig; några garantier för att de internationella marknaderna på 20-30 års sikt fungerar lika väl som i dag finns ju inte.

Sammanfattande slutsatser

Med perfekt fungerande svenska och internationella marknader för varor och tjänster, kapital och arbetskraft samt med perfekt information om den framtida utvecklingen, kommer enligt ekonomisk teori medborgarnas värderingar att bestämma priser, kvantiteter etc. på marknaderna och den totala samhälleliga välfärden att maximeras. I en sådan värld kan bytesbalansunderskott definitionsmässigt aldrig utgöra ett "problem". Underskottet är bara en från samhällsekonomisk synpunkt optimal anpassning till skillnader mellan kapitalavkastning och sparränta i landet.

Under senare år har förändringar skett som inneburit att ekonomins

funktion - både i Sverige och omvärlden - närmat sig denna idealbild. Väsentliga "imperfektioner" finns dock kvar. I ett stort antal avseenden vill samhället av fördelningspolitiska skäl ingripa i marknadernas sätt att arbeta. På många områden finns också "naturliga trögheter" som gör att den ideala lösningen inte uppnås - lönebildningen är i detta sammanhang ett viktigt exempel. Vidare är kunskapen om framtiden, t.ex. vad gäller ränteutvecklingen, långt ifrån perfekt för de flesta.

Det är därför inte alls säkert att ett bytesbalansunderskott är uttryck för en optimal marknadsmässig anpassning. Det växande underskottet under 1991 och 1992 är sålunda delvis resultatet av en kostnadsutveckling som inte kan anses ha varit i linje med långsiktigt maximal ekonomisk tillväxt. Likaså influeras nivån på hushållssparandet sannolikt alltjämt av de snedvridningar som det förutvarande skattesystemet förde med sig. Under åren 1993-1995 ökar investeringarna samtidigt som bytesbalansen förbättras. Det innebär att också sparkvoten i ekonomin ökar något. De samlade bytesbalansunderskotten 1990-1995 medför emellertid en tillväxt i nettoskulden till utlandet som avsevärt överstiger tillväxten i nominella BNP. Detta betyder att oförutsedda variationer i räntenivåerna får allt allvarligare utslag i bytesbalansens kapitalavkastningpost. En sammanfattande slutsats blir därför att bytesbalansutvecklingen inger viss oro, även om det knappast kommer att erbjuda några svårigheter att finansiera underskotten på den internationella kapitalmarknaden.

15 Arbetsmarknaden

I kapitel 12 redovisades två scenarier för den ekonomiska utvecklingen fram till år 1995. En gynnsam löneutveckling medför i båda scenarierna att konjunkturuppgången inleds redan 1992. Tillväxten i ekonomin begränsas emellertid från efterfrågesidan och ökar till att börja med relativt långsamt. Bl.a. hålls den offentliga sysselsättningstillväxten tillbaka för att skapa utrymme för en snabb tillväxt i den konkurrensutsatta sektorn.

I detta kapitel diskuteras vilka konsekvenser denna ekonomiska utveckling får för arbetsmarknaden. Inledningsvis redovisas en historisk återblick på arbetskraftsutbudets utveckling och en prognos till år 1995. Avsnittet ger en uppfattning om vilka förskjutningar som skett i arbetskraftsutbudets bestämningsfaktorer och vilka förändringar som kan förväntas ske. Därefter presenteras en huvudkalkyl för arbetsmarknadsutvecklingen fram till år 1995. Av kalkylen framgår bl.a. vilken central roll lönebildningen spelar för utvecklingen på arbetsmarknaden. Avslutningsvis förs en diskussion om arbetslöshetens sammansättning, dvs. vilka grupper som främst kan komma att omfattas av en stigande arbetslöshet. Avsnittet utmynnar i en analys av hur arbetsmarknadspolitiken kan utformas.

15.1 Utbudet av arbetskraft

Under 1970-talet ökade antalet personer i arbetskraften årligen med ca 40 000. 1980-talet karakteriserades av en viss avmattning i expansionstakten, men innebar ändå en tillväxt av arbetskraften med drygt 30 000 personer i genomsnitt per år. Ökningstakten sjönk därmed från ca 1 % till 0,7 % per år.

Dessa inte alltför dramatiska förändringar avspeglar emellertid inte de förskjutningar som skett i framför allt arbetskraftsutbudets bestämningsfaktorer. Utbudet bestäms dels av befolkningsstorlek och arbetskraftsdeltagande, dels av genomsnittlig medelarbetstid och frånvaro. Främst tre förändringar går att urskilja under 1980-talet.

Arbetskraftsdeltagandet ökade långsammare. Den långsiktiga trenden mot ett ökat arbetskraftsdeltagande fortsatte under 1980-talet, men i lägre takt än tidigare. Liksom under 1970-talet stod kvinnorna för ökningen och har därmed alltmer närmat sig männens AK-deltagande. Den relativa betydelsen för arbetskraftstillväxten av kvinnornas AK-tal minskar därmed successivt.

Under 1970-talet förklarades nästan hela tillväxten av arbetskraften med ett ökat arbetskraftsdeltagande. Under 1980-talet fick däremot *befolkningsutvecklingen* allt större betydelse, framför allt genom högre nettomigration men också genom att den andel av befolkningen som är i arbetsför ålder ökade.

Framför allt var det emellertid *medelarbetstiden* som ökade. Detta var det markanta trendbrottet under 1980-talet. Medelarbetstiden ökade med i genomsnitt ca 0,5 % per år efter år 1981, sedan den sjunkit oavbrutet

under perioden 1963-1981. Tillsammans med sysselsättningsökningen resulterade detta i en tillväxt av antalet arbetade timmar med ca 10 %. För första gången på decennier ökade därmed det totala antalet arbetade timmar under en längre sammanhängande period.

En bidragande orsak till arbetstidernas utveckling under 1980-talet är att det till skillnad mot tidigare decennier inte genomfördes några större arbetstidsreformer. Andra förklaringar som diskuterats utgår ifrån att efterfrågeökningen efter år 1983 möjliggjorde för hushållen att öka arbetskraftsdeltagandet och därmed kompensera för det fall i den disponibla reallönen som inträffade under perioden 1977-1982. En ytterligare hypotes är att den skattereform som genomfördes 1983-1985 stimulerat ökat arbete. Det kan också vara så att kvinnornas beteende på arbetsmarknaden i allt högre grad liknar männens av skäl som har att göra med sociala förändringar i samhället.

Oavsett vilken förklaring som har haft störst betydelse är det sannolikt att effekterna successivt avtar. Samtidigt är det troligt att andra faktorer som t.ex. skattereformen mer kommer att påverka arbetstiderna.

Den ökade medelarbetstiden under 1980-talet innebar en återgång till de nivåer som uppmättes i början av 1970-talet. Ur internationell synvinkel är dock den faktiska arbetstiden per anställd fortfarande låg (tabell 15.1). Detta sammanhänger med den omfattande frånvaron i Sverige. Under 1990 var ungefär 30 % av de sysselsatta frånvarande från arbetet 1 dag eller mer varje vecka året runt. Bilden av korta arbetstider modifieras emellertid något om antalet arbetade timmar relateras till befolkningen i åldern 15-64 år.

Tabell 15:1 Arbetskraftsdeltagande, normal och faktisk arbetstid per anställd år 1987 i några länder

	Arbets-krafts-deltag-ande	Normal arbets-tid (timmar)	Faktiskt antal arbetade timmar per anställd	Arbetade timmar per vuxen (15-64 år)
Japan	72,5	2130	2078	1474
Spanien	57,7	-	1925	888
USA	75,5	1920	1783	1261
Finland	77,2	1770	1772	1293
Kanada	75,2	-	1753	1230
Frankrike	65,7	1770	1684	999
Tyskland	68,6	1710	1620	-
Nederländerna	65,3	1740	1534	-
Sverige	83,4	1800	1466	1202

Källor: Employment outlook 1990 och SOU 1989:53.

Tabell 15.1 visar att det finns en viss potential att öka arbetskraftsutbudet. Sverige har en jämförelsevis hög normalarbetstid, men en låg faktisk arbetstid.

I ett längre tidsperspektiv finns det emellertid mycket som talar för att utrymmet för en tillväxt av arbetskraften kommer att vara begränsat.

Kvinnornas arbetskraftsdeltagande kommer vid sekelskiftet att vara lika med männens och befolkningstillväxten i yrkesverksamma åldrar blir betydligt långsammare. Möjligheterna att ytterligare öka medelarbetstiden kan också diskuteras liksom förutsättningarna att dämpa frånvaron. Med ett mycket högt arbetskraftsdeltagande torde automatiskt följa både något lägre medelarbetstider och högre frånvaro. Det enda som radikalt kan förändra denna bild är en omfattande invandring.

Periodvis kommer emellertid även fortsättningvis utbudet att växa snabbare än sysselsättningen och arbetslöshet att uppstå i varierande omfattning. Med begränsade arbetskraftsresurser gäller det då att ta tillvara temporära eller mer långvariga utbudsöverskott, främst i produktivitetshöjande syfte. Ett exempel är olika former av kompetenshöjande åtgärder.

I huvudkalkylen antas att arbetskraftsutbudet under början av 1990-talet kommer att öka svagt. Ökningen 1993-1995 blir ca 0,6 % per år, efter en viss avmattning år 1991 och 1992 (tabell 15.2). Tillväxten beror främst på att antalet personer i arbetsför ålder ökar, dvs. befolkningsförändringar. Arbetskraftsdeltagandet utvecklas däremot svagt, vilket främst sammanhänger med att den ekonomiska utvecklingen under perioden förväntas bli förhållandevis dämpad. Färre personer finner det meningsfullt att söka arbete och därmed ingå i arbetskraften när sysselsättningen växer långsamt. En viss successiv uppgång sker emellertid i takt med att det ekonomiska läget förbättras.

Tabell 15:2 Arbetskraftsutbud i huvudkalkylen
Årlig procentuell förändring

	1980-1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Antal personer	0,7	1,1	0,2	0,1	0,5	0,6	0,7
Medelarbetstid	0,4	-0,2	-0,2	-0,1	0,3	0,3	0,3

Källa: Finansdepartementet.

Medelarbetstiden bedöms minska under de inledande åren på 1990-talet, vilket klart avviker från den hittillsvarande utvecklingen med en trendmässigt ökande medelarbetstid efter 1981. Under 1990 har en nedgång registrerats. I likhet med arbetskraftsutbudets utveckling sammanhänger detta med den svaga ekonomiska utvecklingen. Korttidsveckor införs, möjligheterna till övertid begränsas etc. Efter hand sker det en uppgång i medelarbetstiden i samband med att efterfrågeutvecklingen förbättras. Först då kommer de positiva effekter skattereformen kan förutses få på arbetsviljan att börja bli realiserade.

15.2 Utvecklingen på arbetsmarknaden

Nedgången på den svenska arbetsmarknaden har varit snabb. Efterfrågeläget har på kort tid försvagats markant och arbetslösheten har börjat stiga kraftigt (se kapitel 6). Orsaken är i första hand att pris- och

löneökningarna under en följd av år legat över de i omvärlden. Till detta kommer en avmattning i den internationella konjunkturen.

Den låga tillväxttakten i början av 1990-talet medför i huvudkalkylen en fortsatt uppgång av arbetslösheten. Den öppna arbetslösheten kommer gradvis att öka till en nivå på 3 % av arbetskraften år 1993, trots den mycket dämpade ökningstakten i arbetskraftsutbudet (tabell 15.3). Arbetslösheten sjunker därefter successivt till 2,6 % år 1995. Uppgången är av ungefär samma storleksordning räknat i arbetslösa och åtgärder totalt som vid den tidigare konjunkturnedgången i början av 1980-talet. Nedgången är dock betydligt snabbare (I kalkylen ingår de förstärkningar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som föreslogs i 1991 års budgetproposition och de som regeringen aviserade den 10 april. Dessa åtgärder kan sammanlagt beräknas till 60 000 personer. Denna åtgärdsvolym antas avvecklas successivt under 1993-1995).

Tabell 15:3 Arbetsmarknaden 1990-1995. Huvudkalkylen
Förändring från föregående år

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Sysselsättning, timmar, %	0,7	-1,0	-0,2	0,6	1,1	1,2
Medelarbetstid, %	-0,2	-0,2	-0,1	0,3	0,3	0,3
Sysselsättning, personer, %	0,9	-0,8	-0,1	0,3	0,8	0,9
Arbetsutbud, personer, %	1,1	0,2	0,1	0,5	0,6	0,7
Arbetslöshet, % av arbetskraft	1,5	2,6	2,8	3,0	2,8	2,6
Timlönekostnad, %	10,3	5,0	3,5	3,5	3,8	4,0

Källa: Finansdepartementet.

Sysselsättningen växer med i genomsnitt ca 10 000 personer, eller med ca 0,2 %, per år under åren 1991-1995. Dessa genomsnittssiffror döljer dock ett markant konjunkturförlopp. Åren 1991 och 1992 minskar sysselsättningen med 38 000 respektive 3 000 personer. Det är denna nedgång i sysselsättningen som ligger bakom arbetslöshetsökningen. Den sysselsättningsuppgång som sedan sker medför en dämpning av arbetslösheten, men anpassningsprocessen tar tid. Orsaken är som tidigare berörts att tillväxten i ekonomin begränsas från efterfrågesidan och ökar relativt långsamt. Bl.a. hålls den offentliga sysselsättningstillväxten tillbaka för att skapa utrymme för en snabb tillväxt i den konkurrensutsatta sektorn.

Den förhållandevis snabba försämringen i arbetsmarknadsläget medför en kraftig dämpning av timlönernas ökningstakt. För åren 1991 och 1992 har antagits löneökningar i nivå med det stabiliseringsavtal som nu täcker en stor del av arbetsmarknaden. Efter år 1993 växer lönerna något snabbare i takt med att arbetsmarknadsläget förbättras. Trots detta förbättras kostnadsläget jämfört med omvärlden under hela perioden.

Den nödvändiga kostnadsanpassningen kommer i huvudkalkylen i allt väsentligt till stånd via låga nominella löneökningar. Kalkylen med högre produktivitetstillväxt, som redovisas i kapitel 12, visar hur utrymmet för nominallöneökningarna ökar vid högre produktivitetstillväxt: I denna kalkyl underlättas och förstärks anpassningen också av att den starka produktivitetsutvecklingen samtidigt ger ökad tillväxt. Arbetslösheten blir något högre i början av perioden men oförändrad år 1995.

Den viktigaste orsaken till att löneökningstakten kan dämpas är att lönerna är beroende av efterfrågeläget på arbetsmarknaden. I huvudkalkylen påverkas den nominella löneökningstakten av arbetsmarknadsläget via relationen mellan löneandelen av förädlingsvärdet och arbetslösheten. Relationen innebär att hög arbetslöshet är associerad med låg löneandel och vice versa. En ökning av arbetslösheten dämpar löneökningstakten tills nivån på löneandelen är förenlig med den högre arbetslösheten.

En utgångspunkt har också varit Rehnberg-kommissionens förslag till stabiliseringsavtal. Syftet med kommissionen var att i samband med skattereformen få till stånd en radikal dämpning av de nominella lönernas ökningstakt. Stabiliseringsavtalet har sannolikt bidragit till en snabbare pris- och lönedämpning än vad som annars skulle varit möjlig. Det är inte heller osannolikt att det kan bidra till att bryta de inflationsförväntningar som under en längre period präglat lönebildningen och att effekterna av den s.k. löne-löne-spiralen dämpas.

Det går naturligtvis att diskutera om det är troligt att en försvagning i arbetsmarknadsläget av den storleksordning som ligger i huvudkalkylen får så stora effekter i lönedämpande riktning. En faktor som talar emot detta är att lönekostnaderna inte något år sedan 1963 ökat långsammare än med 6 %. En faktor som talar för är att den öppna arbetslösheten under samma period aldrig uppnått samma höga nivå som den beräknade för år 1993. Den genomförda skattereformen skapar också bättre förutsättningar för lönebildningen. På längre sikt bör den minskade progressiviteten i skattesystemet kunna medföra att lönekraven dämpas.

Växelkurspolitiken har sannolikt blivit gradvis allt trovärdigare under senare år. Tidigare erfarenheter av hur lönebildningen fungerar kan därmed tänkas vara mindre relevanta. Vid en fast växelkurs är huvudproblemet att få en nominell löneökningstakt i nivå med omvärlden. Samtidigt innebär en fast växelkurs, i kombination med en stram finanspolitik, att sambanden mellan sysselsättning och löneutveckling blir tydliga och att disciplinen i pris- och lönebildningen ökar. Den fördjupade internationella integrationen medför också att det blir svårt att avvika väsentligt ifråga om t.ex. priser, löner och vinster.

Huvudkalkylens resultat är också förenliga med de studier som finns om reallöneflexibiliteten i Sverige. Även vid en internationell jämförelse förefaller flexibiliteten vara betydande. Dessutom finns det indikationer på att lönernas känslighet för arbetsmarknadsläget tilltar vid låga arbetslöshetsnivåer, vilket närmast skulle gynna Sverige. Ett problem med studier som illustrerar dessa samband är emellertid att det under den studerade tidsperioden skedde flera devalveringar. Det är just i samband med dessa tillfällen som reallönerna anpassats. Reallönerna har således sänkts utan motsvarande nedväxling i de nominella lönernas utveckling.

Ett flertal studier tyder på att den svenska ekonomin kan klara samma inflationstakt som omvärlden vid en förhållandevis låg nivå på arbetslösheten. Den arbetslöshet som är förenlig med konstant inflationstakt, NAIRU, förefaller ligga omkring 2 %, vilket internationellt sett är en låg nivå. Även i detta fall inkluderar emellertid studierna ett antal devalveringar som gör sambandet mer osäkert. Av huvudkalkylen framgår att

arbetslösheten under en övergångsperiod kommer att överstiga denna nivå innan en anpassning sker till omvärldens inflationstakt.

Arbetsmarknadens anpassningsförmåga är av stor betydelse för att lindra målkonflikten mellan arbetslöshet och inflation och därmed hålla nere NAIRU. Det finns ett flertal indikatorer som pekar på att den svenska arbetsmarknadens anpassningsförmåga är hög. Det gäller t.ex. den låga arbetslösheten i konjunkturtoppar, den låga andelen långtidsarbetslösa och liten regional spridning av arbetslösheten. Dessutom har arbetsmarknadens förmåga att matcha arbetssökande med vakanser varit stabil, eller möjligen förbättrats de senaste åren, i motsats till utvecklingen i många andra västeuropeiska länder.

Detta har sannolikt bidragit till att Sverige lyckats upprätthålla full sysselsättning (och periodvis en överhettad arbetsmarknad) utan att inflationen antagit helt dramatiska former. För att kombinera den löneökningstakt och den arbetslöshetsnivå som redovisas i huvudkalkylen krävs en mycket väl fungerande arbetsmarknad. En huvuduppgift för arbetsmarknadspolitiken blir därför att ytterligare söka förbättra arbetsmarknadens funktionsförmåga, t.ex. genom matchnings- och utbudsunderlättande åtgärder. Åtgärder som påverkar lönebildningen negativt bör undvikas.

15.3 Arbetslöshetens sammansättning

Arbetslösheten och andelen personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder förefaller att ha ökat i jämförbara konjunkturlägen. Av tabell 15.4 framgår slutåren i de fyra senaste högkonjunkturerna. Arbetslösheten var visserligen lägre år 1990 än vid ingångarna till tidigare konjunkturnedgångar, men tillsammans med åtgärdsvolymen har det skett en viss ökning. Det finns således risk för att vi i kommande lågkonjunkturer kommer att ha en högre nivå på arbetslösheten och åtgärdsvolymen än vid tidigare konjunkturnedgångar. Den bild som målas upp i huvudalternativet förstärker det intrycket.

Tabell 15:4 Arbetslöshet och åtgärdsvolym 1970, 1975, 1980 och 1990
Andelar av arbetskraften

	1970	1975	1980	1990
Arbetslöshet	1,2	1,3	1,6	1,5
Åtgärder	1,7	2,1	2,8	3,2
Summa	2,9	3,4	4,4	4,7

Källa: Finansdepartementet.

Vid lägre efterfrågan på arbetskraft drabbas normalt i första hand sådana grupper som redan i utgångsläget har svag ställning på arbetsmarknaden. Det kan t.ex. vara arbetshandikappade, äldre arbetstagare som mist sin anställning i samband med personalinskränkningar vid företagen, nytillträdande ungdomar med svag utbildningsbakgrund och invandrare.

Ett antal förändringar på arbetsmarknaden kan emellertid komma att förändra bilden något. Antalet ungdomar kommer att minska, vilket kan komma att underlätta deras problem (av störst betydelse är dock utvecklingen av ungdomarnas relativlöner). Antalet äldre uppvisar däremot en annan utveckling. Samtidigt har emellertid möjligheterna till förtidspension av arbetsmarknadsskäl avskaffats, vilket bl.a. innebär att turordningsreglerna vid uppsägningar i högre grad kommer att följas (de minskande ungdomskullarna kan också komma att underlätta de äldres problem).

Som framgått av huvudkalkylen kommer expansionstakten i den offentliga sektorn att dämpas, vilket får konsekvenser för framför allt kvinnorna, men även för tjänstemän. Tjänstemän i den privata sektorn har också i högre grad än tidigare kommit att beröras av varsel vid uppsägningar. Det finns vidare tecken som tyder på att arbetskraft med föråldrad eller otillräcklig utbildning får det allt svårare. Enbart under 1980-talet ökade andelen lediga platser med krav på utbildning och eller erfarenhet från ca 50 till 70 %. En grupp med stora problem är invandrarna som under de senaste 15 åren fått en allt svagare förankring på arbetsmarknaden, vilket tagit sig i uttryck i lägre förvärvsfrekvenser och högre arbetslöshet.

Långtidsarbetslösheten tenderar normalt att stiga snabbt i en konjunkturnedgång, men också att minska relativt snabbt när konjunkturen vänder. Den senaste högkonjunkturen visade dock ett annat mönster än tidigare. Inte förrän efter 1987 minskade långtidsarbetslösheten (mätt som andel av samtliga arbetslösa) mer märkbart. Det förefaller inte orimligt att anta att den bilden kan upprepas i början av 1990-talet, delvis mot bakgrund av den problembild som redovisats ovan.

Ur välfärdssynpunkt är långtidsarbetslöshet den allvarligaste formen av arbetslöshet. Utslagning av långtidsarbetslösa kan leda till bestående hög arbetslöshet. Studier på t.ex. engelska data tyder dessutom på att långtidsarbetslöshet har en obetydlig lönedämpande effekt. Orsaken kan vara att långtidsarbetslösa förlorar allt inflytande över och all betydelse för lönesättningen, t.ex. genom att yrkesfärdigheterna försämrats och att sökintensiteten avtagit.

Arbetslöshetens sammansättning och de krav som ställs i huvudkalkylen ger vägledning för hur arbetsmarknadspolitiken kan utformas. Arbetsmarknadspolitiken i Sverige har under lång tid varit en integrerad del av den ekonomiska politiken. Inriktning och omfattning har därför anpassats till den generella ekonomiska politiken. Arbetsmarknadspolitikens omfattning och inriktning måste nu underordnas kravet på att komma till rätta med kostnadsutvecklingen. Som framgått av huvudkalkylen innebär detta inte att arbetslösheten måste upp på varaktiga höga nivåer utan snarare att arbetsmarknadspolitikens effektivitet måste öka.

Av avsnitt 15.2 framgick att arbetsmarknadens anpassningsförmåga är av stor betydelse för att lindra målkonflikten mellan arbetslöshet och inflation. Arbetsmarknadspolitiken spelar därvidlag en viktig roll och måste därför utformas så att den på ett effektivt sätt motverkar arbetslöshet och bidrar till inflationsbekämpningen. Det innebär att åtgärder som

förbättrar arbetsmarknadens funktionsförmåga kommer i förgrunden. Rörlighetsfrämjande åtgärder är i detta sammanhang centrala, liksom kompetenshöjning och omskolning. Insatser som stimulerar aktivt arbetssökande är vidare nödvändiga för att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inte skall påverka lönebildningen negativt.

Som framgått av detta avsnitt kan arbetslöshetens sammansättning ha betydelse för lönebildningen. Detta ger ytterligare viktiga implikationer för hur arbetsmarknadspolitiken kan utformas och står inte i motsatsställning till behovet av en väl fungerande arbetsmarknad. En viktig implikation för arbetsmarknadspolitiken blir att undvika eller eliminera långtidsarbetslöshet som inte påverkar lönebildningen och orsakar stora välfärdsförluster. En stor uppgift blir att bryta sambandet mellan genomsnittlig arbetslöshet och långtidsarbetslöshet. Åtgärder riktade mot långtidsarbetslösa eller grupper med hög risk att bli långtidsarbetslösa, t.ex. de som nämnts ovan, är både socialt och ekonomiskt motiverade.

16. Den offentliga sektorn

En slutsats av analysen i kapitel 12 är att det låga sparandet är ett grundläggande strukturellt problem i den svenska ekonomin. Under 1980-talet skedde en omfördelning av sparandet från den privata till den offentliga sektorn, som idag har ett betydande sparandeöverskott. Det finns starka skäl för att även den privata sektorn måste öka sitt sparande. Den långsiktiga fördelningen av sparandet mellan privat och offentlig sektor är ytterst en fråga om politisk bedömning. En varaktig höjning av det privata sparandet som är tillräcklig för att kunna kompensera ett minskat offentligt sparande kommer dock sannolikt inte att kunna ske annat än på längre sikt. Under kalkylperioden kommer därför att ställas krav på ett fortsatt högt offentligt sparande för att inte det totala sparandet skall äventyras.

I detta avsnitt diskuteras, mot bakgrund av den kalkyl över den reala ekonomiska utvecklingen som presenterades i kapitel 12, de finansiella förutsättningarna för den offentliga sektorn under åren fram till 1995.

16.1 Den offentliga sektorn och samhällsekonomin

Den offentliga sektorn har centrala samhällsekonomiska funktioner. Viktiga delar av välfärden kanaliseras via offentliga budgetar. Utbildning, infrastruktur m.m. som är nödvändiga för en god ekonomisk utveckling är offentliga angelägenheter.

I analysen av de problem som kännetecknar den svenska ekonomin står ofta den offentliga sektorn i fokus. En nödvändig utbyggnad av den konkurrensutsatta sektorn har hämmats av att produktionsresurser, bl.a. arbetskraft, låsts in i den skyddade sektorn. En fortsatt expansion av den offentliga verksamheten har bidragit till detta. Vidare har en snabb tillväxt av de offentliga transfereringarna spätt på den inhemska efterfrågan och därmed förstärkt de senaste årens överhettning i ekonomin. I ett långsiktigt perspektiv anges ofta det höga skattetrycket och de offentliga transfereringssystemen som orsaker till den låga produktivitetstillväxten och det låga sparandet i den privata sektorn. Samtidigt pekas på brister i den offentliga verksamheten - otillräckliga resurser inom vissa områden, men även en dålig förmåga att ta till vara tillgängliga resurser.

Till den offentliga sektorn räknas staten, dvs. regering, riksdag och de statliga myndigheterna, socialförsäkringssektorn, som omfattar ATP, sjukförsäkringen och arbetslöshetskassorna, samt kommuner, landsting och kyrkoförsamlingar. De affärsdrivande verken, t.ex. SJ och televerket, räknas i likhet med offentligt ägda företag normalt till näringslivet. Detsamma gäller kommunernas affärsdrivande verksamhet. Den offentliga sektorn påverkar samhällsekonomin i fyra olika funktioner:

Som förbrukare av varor och tjänster. Den offentliga konsumtionen tar i anspråk ca 27% av bruttonationalprodukten. Därtill används 2 1/2% av BNP till offentliga investeringar. Av den offentliga konsumtionen står kommunerna för ca 45%, medan landstingen och staten står för drygt en

fjärdedel vardera. Av tabell 16.1 framgår hur offentlig konsumtion fördelas på olika ändamål.

Tabell 16:1 Offentlig konsumtion fördelad på ändamål
Procentuell andel, 1988

Hälso- och sjukvård	24,9
Utbildning, forskning m.m.	19,8
Barnomsorg, äldreomsorg,socialvård m.m.	18,5
Försvar	9,2
Allmänna offentliga tjänster	9,0
Fritid, kultur m.m.	5,1
Rättskipning m.m.	4,8
Kommunikationer	2,7
Övrigt	6,1
Totalt	100

Källa: Statistiska centralbyrån

Merparten (ca 70%) av den offentliga konsumtionen har enskilda individer och hushåll som slutliga förbrukare. Den offentliga konsumtionen har därför snarast funktionen att finansiera viktiga delar av hushållens konsumtion. Motivet är att, fr.a. av fördelningspolitiska skäl, tillhandahålla sådana tjänster som anses speciellt angelägna och som därför bör undanhållas fördelning efter hushållens köpkraft. Det samhällsekonomiska värdet av t.ex. utbildning eller barnomsorg kan också överstiga det värde den tillmäts av den enskilde. I jämförelse med andra länder är det speciellt vad gäller konsumtionen som den offentliga sektorn i Sverige avviker. Bland EG-länderna är t.ex. andelen offentlig konsumtion i BNP ca 19%.

Som producent av varor och tjänster. En mycket stor del av den offentliga konsumtionen produceras också i offentlig regi. Den offentliga sektorns bidrog 1990 med ca 21% till den totala bruttonationalprodukten mätt från produktionssidan. Av den totala mängden arbetade timmar utförs ca 28% i offentlig sektor.

I den utsträckning offentlig verksamhet finansieras med avgifter från de som utnyttjar offentliga tjänster registreras detta i nationalräkenskaperna som privat konsumtion och försäljning från den offentliga sektorn. Det innebär att omfattningen på den offentliga verksamheten i viss mån underskattas om den offentliga konsumtionen används som mått. Under 1990 var värdet på denna försäljning 35 miljarder kr., vilket motsvarade drygt 9% av offentlig konsumtion.

På flera områden har offentliga producenter en dominerande ställning, därför att den offentliga finansieringen knyts till offentlig produktion. Motivet för offentlig produktion är att kontrollen över verksamheten skall ligga kvar hos stat och kommun. Ofta har emellertid frånvaron av konkurrens och marknadsmässig prövning av hur resurser används ett samhällsekonomiskt pris genom att ge upphov till lägre effektivitet därmed högre kostnader i produktionen.

Som omfördelare av inkomster. Den offentliga sektorns inkomster motsvarar ca 65% av nationalinkomsten, där 57% utgörs av skatter och

avgifter. Mer än hälften av dessa inkomster går tillbaka till hushåll och företag i form av offentliga transfereringar. Drygt hälften av dessa utgörs av pensioner.

Transfereringarna innebär en omfördelning av inkomster mellan hushåll. Hushållens inkomster räknat efter skatter och transfereringar är mindre än hälften så ojämnt fördelade som de är räknat före skatter och bidrag. Denna omfördelning är förenad med en samhällsekonomisk kostnad. Skatter och vissa transfereringar åstadkommer en skillnad mellan samhällsekonomiskt och privatekonomiskt utfall av ekonomiska beslut, som i sin tur ger upphov till en ineffektiv fördelning av resurser, mellan arbete och fritid, sparande och konsumtion etc.

Som lagstiftare och beslutsfattare. Staten och viss mån kommunerna påverkar samhällsekonomin även genom olika former av regleringar av hur producenter och konsumenter kan använda sina resurser, vilka priser som får sättas etc. Ofta kan ett beslut om reglering vara ett alternativ till offentlig produktion eller transfereringar. Offentliga sektorns samhällsekonomiska inflytande går utöver vad som syns i offentliga budgetar.

Tabell 16:2 Offentliga sektorns inkomster och utgifter 1990
Miljarder kr. respektive procentuell andel av BNP

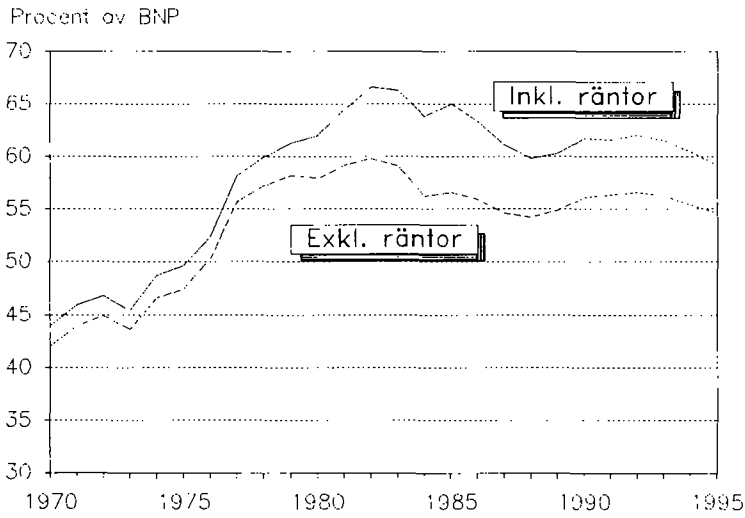
Inkomster			Utgifter		
Skatter	557	41,5	Konsumtion	366	27,3
Direkta	317	23,6	Investeringar	31	2,3
-hushåll	288	21,6			
-företag	27	2,0	Transfereringar		
Indirekta	240	17,9	Till hushåll	277	20,7
-moms	112	8,4	-pensioner	153	11,4
			-sjukförsäkring	34	3,3
Socialför-			-föräldra-		
säkrings-			försäkring		
avgifter	200	14,9	och barnbidrag	28	2,1
Räntor	69	5,2	Till företag	68	5,1
			-livsmedels-		
Övriga			och ränte-		
inkomster	53	4,0	subventioner	30	2,3
Totalt	879	65,6	Till utlandet	9	0,7
			Räntor	76	5,7
			Totalt	827	61,7
			Finansiellt sparande	52	3,9

Källa: Konjunkturinstitutet.

16.2 De offentliga utgifterna ökar långsammare

Under 1980-talet skedde ett trendbrott i den offentliga utgiftsutvecklingen. Under i stort sett hela 1900-talet, med undantag för återanpassningen efter världskrigen, har de offentliga utgifterna som andel av BNP vuxit. Speciellt markant var uppgången under 1970-talet då offentliga sektorn ökade från 45% till över 65% av BNP. Sedan 1982 har emellertid de offentliga utgifterna vuxit långsammare än BNP, utgiftskvoten har reducerats med sammanlagt 5 procentenheter från 67% till 62%.

Diagram 16.1 Offentlig utgiftskvot



Utgiftskvotens utveckling kan delas upp i dels en volymkomponent som anger hur omfattningen på offentlig konsumtion och transfereringar förändras, dels en priskomponent, som mäter hur kostnaden för offentlig verksamhet utvecklas i jämförelse med priset på samtliga komponenter i BNP (BNP-deflatorn). Av tabell 16.3 framgår hur förändringen i utgiftskvoten under 1980-talet fördelar sig på olika slag av utgifter och pris- respektive volymkomponenter.

Från en mycket kraftig expansion på 1970-talet med en tillväxt på nära 4% per år växte *den offentliga konsumtionen* betydligt långsammare under 1980-talet, med i genomsnitt 1,7% per år. Under första hälften av 1980-talet ökade konsumtionsvolymen ungefär i takt med BNP. Men samtidigt ökade bl.a. lönekostnaderna långsammare i den offentliga sektorn än i andra sektorer varför kostnaden för offentlig konsumtion reducerades relativt andra komponenter i BNP. Detta behöver dock inte betyda att offentligtanställda hade en långsammare löneutveckling utan kan även förklaras av strukturella förändring i den offentliga verksamheten. Under senare delen av 1980-talet har dock offentlig konsumtion även i volymtermer vuxit långsammare än BNP.

Tabell 16:3 Förändring i offentlig utgiftsandel
Förändring av procentuell andel av BNP

	1980-1985	1980-1985
Totalt	+3,0	-4,0
Konsumtion	-1,5	-0,3
därav:		
- volym	-0,1	-0,7
- pris	-1,4	+0,4
Investeringar	-1,1	-0,8
därav:		
- volym	-1,0	+0,1
- pris	-0,2	-0,3
- nettoförsäljning[1]	0,0	-0,6
Transfereringar till hushållen	+0,6	+1,6
därav:		
- volym[2]	+0,1	+2,4
- pris[3]	+0,5	-0,8
Transfereringar till företagen	+0,9	-1,1
Räntor	+4,3	-3,5

[1] Den offentliga sektorns nettoförsäljning av mark och fastigheter.
[2] Transfereringar deflaterade med KPI.
[3] Utveckling av KPI i förhållande till BNP-deflatorn.
Källor: Statistiska centralbyrån och konjunkturinstitutet.

I stort sett hela ökningen av den offentliga konsumtionen har skett i kommunerna, medan statens konsumtion är ungefär på samma nivå som 1980 även om det även här skett en viss ökning under de senaste åren. Det främst hälso- och sjukvård och social omsorg (barn- och äldreomsorg) som expanderat.

De offentliga *investeringarna* minskade kraftigt i början på 1980-talet. Under senare år investeringsaktiviteten ökat bl.a. i samband med ett ökat bostadsbyggande. Men samtidigt har den offentliga sektorn i ökad omfattning finansierat nyinvesteringar genom att sälja ut mark och fastigheter. Detta har medfört att investeringarna mätt som tillskott till offentliga sektorns reala förmögenhet är mindre nu än för tio år sedan.

Till skillnad från den offentliga sektorns reala verksamhet - konsumtion och investeringar - har *transfereringarna* till hushållen ökat betydligt snabbare än BNP. Det reala värdet av hushållens inkomster i form av pensioner, bidrag m.m. ökade med 36% under 1980-talet. Härav beror drygt hälften på att ATP-systemet mognar ut, nya pensionärer har en högre pensionsnivå. Men även utgifterna för sjuk- och arbetsskadeersättning har ökat kraftigt, liksom föräldraersättning och barnbidrag. Dessa tre områden svarar för mer än 80% av expansionen av transfereringarna under 1980-talet.

16.3 Höjd skattekvot och ökat offentligt sparande

Drygt 85% av den offentliga sektorns inkomster utgörs av skatter och av sociala avgifter, som till största delen kan betraktas som skatter. Det bör dock noteras att i den mån som offentlig verksamhet finansieras med avgifter från hushållen räknas detta inte som inkomst utan som en avdragspost från offentlig konsumtion.

Skattekvoten, dvs. skatterna uttryckt som andel av BNP, har stigit från ca 50% 1980 till 56 1/2% 1990. Under 1980-talet var dock höjningarna av skattesatserna relativt måttliga. Den tidigare relativt kraftiga höjningen av marginaleffekterna i skattesystemet bromsades upp. Skatteintäkterna steg till följd av tillväxten i skattebaserna i kombination med en hög progression i skattesystemet.

Den skattereform som genomförts mellan 1989 och 1991 innebär stora förändringar i beskattningens struktur. Det sker en förskjutning från direkt till indirekt skatt, vilket innebär en förskjutning från skatt på inkomst till skatt på konsumtion. Det sker vidare en förskjutning från skatt på arbetsinkomster till skatt på kapitalinkomster. Skattereformen innebär också att progressionen i skattesystemet minskar - skillnaden mellan marginell och genomsnittlig skatt reduceras. Detta får till konsekvens att skatteinkomsterna för en given tillväxt i skattebaserna växer långsammare, den s.k. fiscal drag-effekten reduceras. Detta förstärks ytterligare av att brytpunkten i inkomstskatteskalan räknas upp realt med 2% per år.

Den offentliga sektorn har under en stor del av efterkrigstiden stått för en betydande del av sparandet i ekonomin. Under 1960-talet och första hälften av 1970-talet innebar uppbyggnaden av pensionssparandet i AP-fonden och omfattande offentliga investeringar att den offentliga nettosparkvoten var ca 10% av BNP. Den totala nettosparkvoten för hela ekonomin var under denna period ca 15%.

Från mitten på 1970-talet fram till 1982 stagnerade de offentliga inkomsterna, medan utgifterna fortsatte växa bl.a. till följd av en snabb kommunal expansion och växande socialförsäkringsutgifter. Den offentliga sektorn tvingades låna upp betydande belopp och en finansiell nettofordran vändes till en nettoskuld gentemot andra sektorer.

Under 1980-talet återställdes det offentliga sparandet. Den finansiella sparkvoten ökade med 8 procentenheter. Denna förbättring kan till lika delar förklaras av den reducerade utgiftskvoten och den ökade skattekvoten. Delvis ökade det finansiella sparandet genom minskade investeringar, varför uppgången i nettosparkvot inte var lika markant.

16.4 Nya förutsättningar för offentlig sektor

Under första hälften av 1990-talet kommer sannolikt förutsättningarna för den offentliga sektorn att förändras. Det sker för det första en omprövning av den offentliga verksamhetens organisation i syfte att finna effektivare former. Det gäller t.ex. frågor som hur mycket av offentlig konsumtion som också skall produceras i offentlig regi och att göra en

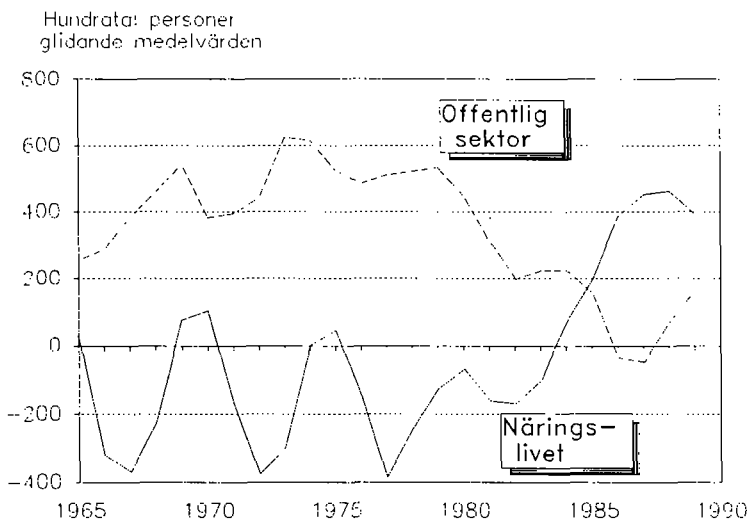
klarare åtskillnad mellan rollen som finansiär och rollen som producent.

För det andra kommer sannolikt ett trendbrott vad gäller skattetrycket. Skatterna uttryckt som andel av BNP har under efterkrigstiden stigit så gott som oavbrutet. År 1960 var skattekvoten 30%, vilket var i nivå med förhållandena i andra industriländer. Idag är skattekvoten ca 56%, vilket kan jämföras med nivån i EG som är ca 45%. Riksdag och regering har uttalat ambitionen att skattekvoten inte skall fortsätta stiga och på sikt sänkas. Detta har gjorts både mot bakgrund av de samhällsekonomiska kostnaderna som följer av höga skatter och den ökade internationaliseringen, inte minst den pågående integrationen med EG, som kommer att göra det svårare för Sverige att avvika från de skattesatser som gäller i andra länder.

Vid en bedömning av det samhällsekonomiska utrymmet för den offentliga sektorn hör även kraven på ett offentligt sparande till bilden. Sparandet i ekonomin som helhet är för litet. Samtdigt står den offentliga sektorn för ett betydande finansiellt sparandeöverskott. Skall detta sparande bibehållas måste en svagare utveckling av de offentliga inkomsterna mötas med en motsvarande reduktion av utgifterna.

Ambitionen att sänka skattetrycket och samtdigt bibehålla det offentliga sparandet sätter starka restriktioner på den offentliga sektorns expansionsmöjligheter. Det kommer att skärpa kraven på en hårdare prioritering av offentliga utgifter - vad skall finansieras över offentliga budgetar. Vidare kan nya finansieringsformer, bl.a. ökade avgifter från hushållen, bli aktuella.

Diagram 16.2 Sysselsättningsförändring i offentlig sektor och näringslivet



Källa: Statistiska centralbyrån

Det kan också innebär att den offentliga sektorn får en annan stabiliseringspolitisk roll. Under de närmaste åren beräknas sysselsättningen

utvecklas mycket svagt och arbetslösheten stiga. Tidigare har den offentliga sektorns sysselsättning ökat trendmässigt och tenderat öka särskilt mycket under perioder då den privata sektorns sysselsättning minskat. Se diagram 16.2. Med krav på bibehållet skattetryck och offentligt sparande finns det knappast utrymme för den offentliga sektorn att kunna kompensera en försvagning av privata sysselsättningen.

16.5 Den offentliga sektorns finansiella sparande under kalkylperioden

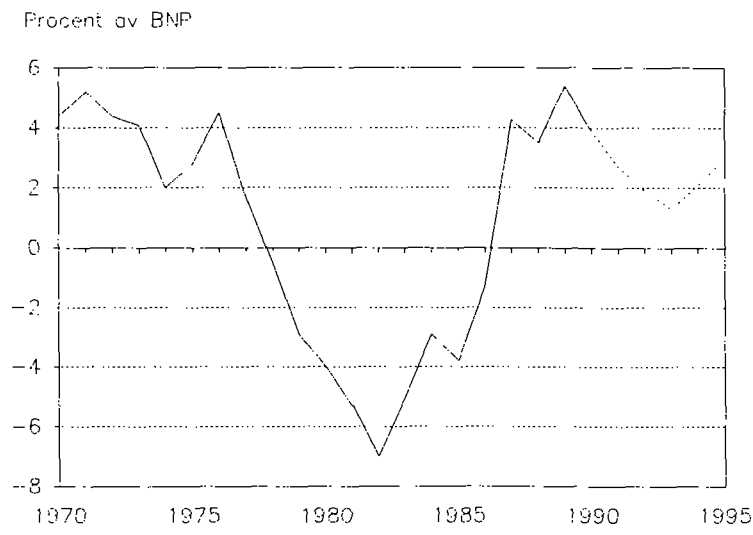
Av tidigare kapitel framgår att den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas minska med drygt 20 miljarder kronor mellan 1990 och 1992. Detta innebär att det offentliga sparandet som andel av BNP reduceras från 4% till 2%. Det är i första hand en försvagning av inkomstsidan som förklarar sparandeförsämringen, bl.a. reduceras skattekvoten med över 2 procentenheter till 54%. Det är en konsekvens främst av regelförändringar - de direkta skatterna reduceras kraftigt till följd av skattereformen samtidigt som skatteskalan för 1992 räknas upp med inflationen under 1991 och mervärdeskattesatsen sänks 1992. Den registrerade skattekvoten påverkas även av att kommuner och statliga myndigheter får rätt att lyfta av betald mervärdesskatt. Den påtagliga dämpningen av löneutvecklingen under 1991 och 1992 i kombination med en konjunkturavmattning leder därtill till en långsam tillväxt av skattebaserna. Under 1991 och 1992 sker en del tillfälliga inkomstförstärkningar för den offentliga sektorn, bl.a. engångsinbetalningar från några av de statliga affärsverken. Frånräknat dessa inkomster beräknas det finansiella sparandet uppgå till ca 1 1/2% av BNP 1992.

I fasta priser växer den offentliga konsumtionen i takt med BNP, men en långsam av löneutveckling och avlyft av mervärdesskatten innebär att den offentliga konsumtionsandelen ändå reduceras. Däremot ökar transfereringarna till hushållen kraftigt. Eftersläpningen i uppräkning av de basbeloppsanknutna transfereringarna, bl.a. pensionerna, är en förklaring. Den stigande arbetslösheten medför ökade arbetslöshetunderstöd.

För åren 1993-1995 har en mer schablonmässig beräkning av den offentliga sektorns inkomster och utgifter gjorts. På grundval av de prognoser på lönesumma, prisutveckling, arbetslöshet, ränta m.m. som redovisades i kapitel 12 samt prognoser på genomsnittlig ATP-poäng, befolkningsutveckling, sjukfrånvaro m.m. har gjorts en framskrivning av den offentliga sektorns olika inkomst- och utgiftsposter.

Beräkningarna visar att det offentliga sparandet försämras ytterligare mellan 1992 och 1993 med motsvarande 1/2% av BNP, främst till följd av att tillfälliga inkomstförstärkningar då försvinner. Under 1994 och 1995 sker dock en betydande förbättring av den offentliga sektorns finansiella sparande, som 1995 beräknas uppgå till drygt 50 miljarder kr., motsvarande ca 3% av BNP.

Diagram 16.3 Finansiellt sparande i offentlig sektor



Källor: Statistiska centralbyrån, finansdepartementet

Skattekvoten reduceras, trots antagande om oförändrade skatteregler, med ytterligare 1/2 procentenhet till 53 1/2%. Förklaringen till detta är att tillväxten bärs upp av kapitalbildning, som i praktiken belastas med lägre skatt än konsumtion. Den privata konsumtionens andel av BNP reduceras t.ex. med en procent, vilket innebär att inkomsterna från indirekta skatter växer långsammare än BNP.

Sparandeförbättringen förklaras alltså helt av en dämpad utgiftsutveckling. Den offentliga utgiftskvoten beräknas minska med nästan två procentenheter. Antagandet om en historiskt sett mycket långsam tillväxt av den offentliga konsumtionen spelar en stor roll. Medan BNP växer med 2,3% per år i genomsnitt, har offentlig konsumtion antagits växa med endast knappt 1/2% per år. Prisutvecklingen för den offentliga konsumtionen beräknas följa den allmänna prisutvecklingen. Den andel av BNP som används till offentliga sektorns konsumtion och investeringar reduceras därmed med nära en procentenhet.

Men även transfereringarna till hushållen väntas växa betydligt långsammare än tidigare. Ett förbättrat läge på arbetsmarknaden ger utrymme för minskade arbetslöshetsunderstöd. En låg inflationstakt i kombination med en högre real tillväxt innebär att inflationsskyddade transfereringar, bl.a. pensionsutbetalningarna, ökar långsammare än BNP trots en volymmässig ökning. Omläggningen av bostadsfinansieringen och livsmedelpolitiken bidrar också till att reducera utgiftskvoten.

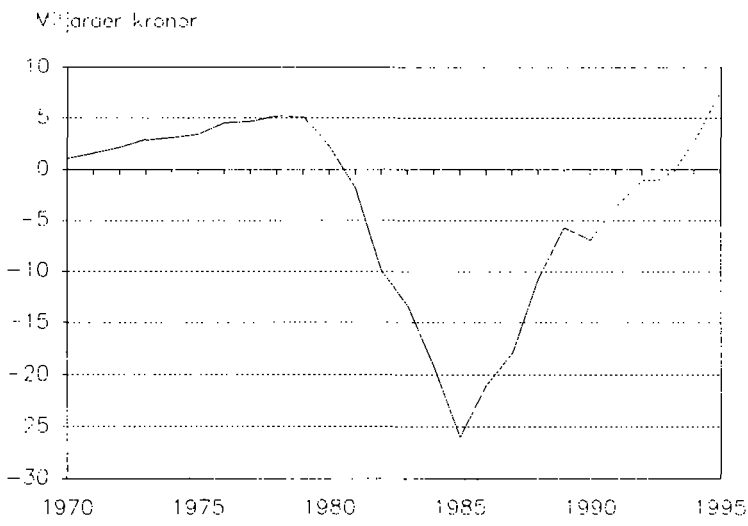
Den offentliga sektorn behåller under hela perioden 1990-1995 ett betydande finansiellt överskott, vilket innebär att den finansiella nettoställningen successivt förbättras. Detta ger utslag i räntenettot, som förbättras från ett underskott på 7 miljarder kronor 1990 till ett överskott på 8 miljarder kronor 1995.

Tabell 16:4 Offentliga sektorns inkomster och utgifter
Procentuella andelar av BNP

	Nivå 1990	Förändring	
		1990-92	1992-95
Inkomster	65,6	- 1,7	- 1,7
- Skatter	56,4	- 2,3	- 0,7
- Övriga inkomster	4,0	+ 0,4	- 0,6
Utgifter	61,7	+ 0,3	- 2,8
- Konsumtion och investeringar	29,6	- 1,0	- 0,8
- Transfereringar till hushåll	20,7	+ 1,7	- 0,8
- *Pensioner*	11,2	+ 0,7	- 0,1
- Arbetslösheters, AMU-bidrag m.m.	0,8	+ 0,9	- 0,4
- Sjukersättning, arbetsskadeersättning	3,3	- 0,4	+ 0,1
- Barnbidrag	0,9	+ 0,4	- 0,1
- Bostadsbidrag	0,2	+ 0,1	- 0,1
- Socialbidrag	0,3	+ 0,1	- 0,1
- Transfereringar till företag	5,1	- 0,2	- 0,4
- Livmedels och räntesubventioner	2,3	- 0,4	- 0,4
Räntenetto	- 0,5	+ 0,4	+ 0,5
Finansiellt sparande	**3,9**	**- 2,0**	**+ 1,1**
Exkl. räntor	4,4	- 2,4	+ 0,6

Källor: Konjunkturinstitutet och finansdepartementet

Diagram 16.4 Offentliga sektorns räntenetto



Källa: Statistiska centralbyrån, finansdepartementet

I kapitel 12 presenterades en alternativ kalkyl för den samhällsekonomiska utvecklingen där produktivitetstillväxten under åren 1992-95 antogs vara högre än i huvudkalkylen. De finansiella beräkningarna visar att för den offentliga sektorns del skulle en utveckling i enlighet med detta alternativ resultera i ett bättre finansiellt sparande förutsatt att den offentliga konsumtionen växer i samma takt som i huvudkalkylen. Vid slutet av perioden uppgår skillnaden till 7 miljarder kr., vilket innebär ett finansiellt överskott motsvarande 3,4% av BNP istället för 3,0% i huvudkalkylen. Den huvudsakliga förklaringen till skillnaden gentemot huvudkalkylen är att en del av skillnaden i produktivitetstillväxt slår igenom i en långsammare prisökning och därmed även en långsammare uppräkning av basbeloppet. Transfereringarna till hushållen reduceras som andel av BNP med 1/2%. Därtill blir den offentliga konsumtionen billigare i relation till BNP. Sammantaget reduceras utgiftskvoten till 58,3% 1995, vilket är nästan en procentenhet lägre än i huvudkalkylen.

16.6 Staten och socialförsäkringen.

Av den offentliga sektorns utgifter står staten, inklusive socialförsäkringen, för tre fjärdedelar. Huvuddelen av dessa utgifter är transfereringar till hushåll och företag, medan staten står för en mindre del av den offentliga konsumtionen och sysselsättningen. Trenden under de senaste decennierna har varit att staten i allt högre grad omfördelar inkomster medan offentlig verksamhet istället expanderar i kommunal regi.

De kraftiga svängningar som ägt rum i det offentliga sparandet under de senaste femton åren har främst berört den statliga sektorn, i synnerhet den del av inkomster och utgifter som administreras över statsbudgeten. När underskottet var som störst, under 1982, översteg statens utgifter dess inkomster med över 60 miljarder kronor. Det kompenserades delvis av ett finansiellt överskott i ATP-systemet på nära 20 miljarder. Vid slutet av 1980-talet redovisade staten och ATP-systemet ett finansiellt överskott på 39 respektive 33 miljarder kr., dvs sammanlagt över 70 miljarder kr. Denna omsvängning i statens finansiella netto förklaras både av en hårdare utgiftsprövning, dvs. resultat av budgetarbetet, och av en relativt kraftigt höjning av den statliga skattekvoten från 35% i början på 1980-talet till 42% 1990. Det var således de statliga skatterna som drog upp skattekvoten under 1980-talet.

Det har ibland hävdats att staten förbättrat sitt finansiella netto genom att flytta över en större finansieringsbörda på kommunerna. Statsbidragen till kommunerna minskade under 1980-talet i fasta priser och kommunerna skatteunderlag begränsades genom att de fråntogs rätten att beskatta företag. Det bidrag till förbättringen av statens finanser detta har medfört är emellertid förhållandevis blygsam. Det är istället ökade skatter på hushållens och företagens inkomster som är den viktigaste förklaringen till att staten förbättrat sina finanser.

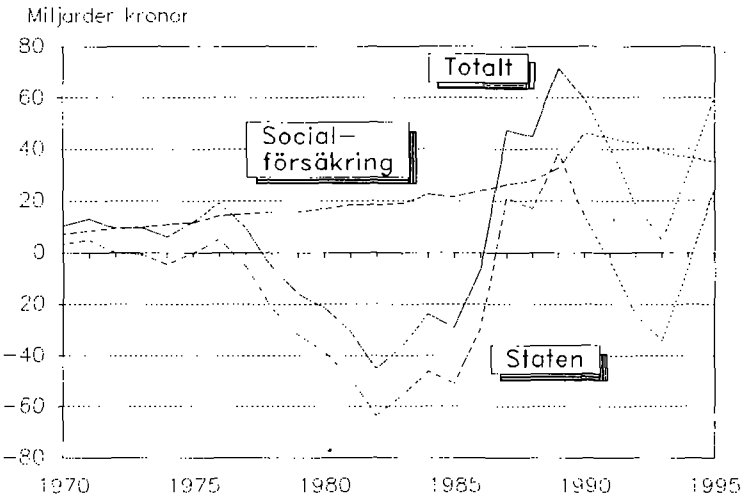
Den statliga konsumtionen uttryckt i fasta priser har under kalkylperioden i sin helhet antagits minska med 1/2% per år i genomsnitt. Regeringen har bl.a. aviserat nedskärningar av den statliga administrationen under

de närmaste tre åren. Antagandet att inga nya utgiftsbeslut tillkommer medför därutöver en ytterligare minskning av den statliga konsumtionen.

Den största utgiftsposten för stat och socialförsäkring är pensioner och bostadsstöd till pensionärer. Mer en fjärdedel av utgifterna går till pensioner. De socialförsäkringsavgifter som skall finansiera pensionerna täcker drygt 85% av utgifterna. Under kalkylperioden beräknas emellertid pensionsutgifterna öka snabbare än avgiftsunderlaget - 1995 kommer avgifterna att räcka bara till knappt 80% av pensionsutbetalningarna.

Inom ATP-systemet balanserade avgiftsintäkterna i stort sett pensionsutbetalningarna under 1990. Vid mitten av 1990-talet beräknas avgiftsnettot ge ett underskott på 23 miljarder kr. Detta kompenseras emellertid av avkastningen på AP-fonden, Med givna antaganden om ränteutvecklingen beräknas dock socialförsäkringssektorns bidrag till sparandet minska under kalkylperioden.

Diagram 16.5 Finansiellt sparande i stat och socialförsäkring.



Källor: Statistiska centralbyrån, finansdepartementet

Statens finansiella sparande försämrades kraftigt förra året och fortsätter att försämras i år och enligt beräkningarna även de närmaste två åren. Den totala statliga sektorn, dvs. inklusive socialförsäkringen, kommer dock fortfarande att ha ett positivt finansiellt sparande på ca 8 miljarder kr. 1993. Denna försämring av sparandet är en följd av att de statliga skattebaserna växer långsammare. Låga löneökningar under 1991 och 1992 ger en kraftig uppbromsning av skattebaserna i reala termer. En relativt hög inflationssiffra mellan oktober 1990 och oktober 1991 slår igenom på alla basbeloppanknutna transfereringar under 1992. Stora utbetalningar av skattemedel till kommunerna registreras också som en försämring av statens finansiella sparande.

Försämringen av den statliga sektorns finanser är således till stor del en konsekvens av en kostnadsanpassning i kombination med konjunktur-

avmattningen. Det innebär också att det är en temporär försvagning. Under åren 1994-1995 väntas, med de antaganden som gjorts i treårskalkylerna, återigen ske en markant förbättring av statens finansiella sparande. Dels uppstår en rekyl i skatteutbetalningarna till kommunerna som reduceras kraftigt, samtidigt som det sker snabbare real tillväxt i statens skattebaser, främst lönesumman. Huvudförklaringen ligger dock på utgiftssidan. De transfereringar som växer långsammare än BNP är statliga. Detta visar de finansiella effekterna för staten av att värdesäkrade transfereringar minskar som andel av BNP och därmed även som andel av skatteunderlaget vid en real tillväxt i ekonomin.

16.7 Den kommunala sektorn

Medan statens och socialförsäkringssektorns utgifter till största delen är transfereringar till hushåll och företag, ställer huvuddelen av de kommunala utgifterna anspråk på ekonomins reala resurser. Drygt 80% av kommunernas utgifter avser konsumtion och investeringar, vilket innebär att 21% av BNP används i kommunerna.

Under 1980-talet reducerades den kommunala utgiftskvoten med tre procentenheter. Nedgången förklaras i huvudsak av långsammare kostnadsutveckling, först mot slutet av decenniet ökade den kommunala verksamheten något långsammare än BNP. Endast under ett enda år (1988) ökade den kommunala konsumtionen i den takt som riksdagen och regeringen bedömt att det finns samhällsekonomiskt utrymme för. Ett uttryck för att kommunerna expanderat snabbare än ekonomin i övrigt är att kommunernas andel av sysselsättningen ökat från 19,5% 1980 till 22% 1990.

Kommunerna befinner sig för närvarande i en besvärlig finansiell situation. Sedan 1985 har inkomsterna varit mindre än utgifterna, det finansiella sparandet har varit negativt. Under 1990 beräknas utgifterna ha överstigit inkomsterna med drygt 8 miljarder kr. Detta underskott måste täckas med upplåning eller genom att ta i anspråk fonderade medel. Den försämrade finansiella nettoställningen visar sig i ett växande negativt räntenetto.

Försämringen av det finansiella sparandet motsvaras inte heller av någon uppbyggnad av kommunernas reala tillgångar, tvärtom har nettoinvesteringarna minskat. Det är således nettot av löpande inkomster och utgifter som försämrats. Till bilden hör också att kommunerna under de senaste åren ökat inkomsterna genom nettoförsäljning av mark och fastigheter. Frånräknat dessa intäkter var det finansiella underskottet 17 miljarder kr. 1990.

Kommunalskatten är kommunernas största inkomstkälla och svarar för hälften av primärkommunernas och två tredjedelar av landstingens inkomster. Underlaget för kommunalskatten utgörs till ca 75% av den samlade lönesumman och transfereringar knutna till denna. Kommunernas inkomster är således nära knutna till hur löner och sysselsättning utvecklas.

Staten står för uppbörden av all skatt, inklusive kommunalskatten.

Utbetalningen av kommunalskatten är organiserad så att de skattemedel som betalas ut till kommunerna under ett år baseras på skatteunderlaget två år tidigare. Denna eftersläpning i kommunernas skatteintäkter har stor betydelse för kommunernas finansiella utveckling på kort sikt. När löne- och prisökningstakten dämpas under 1991 och 1992 reduceras också ökningen av kommunernas utgifter för löner och inköp. Skatteinkomsterna räknas emellertid upp med den kraftiga ökning av lönesumman som rådde under 1989 och 1990. Detta bidrar till en tillfällig förstärkning av kommunernas finanser under 1991 och 1992.

Jämfört med 1970-talet och början på 1980-talet har det under de senaste fem åren skett förhållandevis måttliga höjningar av kommunalskatten. Den genomsnittliga kommunala utdebiteringen uppgår 1991 till 31,15 kronor per skattekrona, vilket är 78 öre högre än 1985. För 1991 och 1992 gäller ett lagstadgat skattestopp för kommunerna och regeringen och kommunförbunden har i en överenskommelse uttalat ambitionen att det kommunala skattetrycket inte skall höjas efter 1992. I beräkningarna av kommunernas skatteinkomster har antagits att den genomsnittliga kommunalskatten ligger kvar på en oförändrad nivå.

Transfereringar från stat och socialförsäkring till kommunerna svarar netto för ca en fjärdedel av kommunernas inkomster. Det bör understrykas att även dessa finansieras med skatter varför den totala skattefinansieringen av kommunernas utgifter är drygt 85%.

Nettotransfereringarna från staten till kommunerna har under 1980-talet reducerats i betydelse för kommunernas finansiering. I början på 1980-talet utgjorde de 30% av inkomsterna. Denna utveckling kommer att fortsätta under första hälften av 1990-talet om inte regelsystemet förändras. År 1995 beräknas bidragen från stat och socialförsäkring svara för knappt 18% av kommunernas inkomster. Denna siffra påverkas dock av den s.k. avräkningsskatten, som avser att neutralisera effekterna av skattereformen på kommunernas inkomster och utgifter.

Tillväxttakten i den kommunala konsumtionen har successivt avtagit. Under första hälften av 1980-talet ökade den kommunala konsumtionen med mer 2,5% per år i genomsnitt. Sedan 1985 har tillväxten begränsats till 1,5% per år.

I kalkylerna för den kommunala ekonomins utveckling har antagits att den kommunala konsumtionen växer med 1/2% per år. Det innebär således en ytterligare uppbromsning av den kommunala expansionen. Kommunernas svaga finansiella situation är en förklaring till den låga expansionstakten. En viktig orsak till det begränsade finansiella utrymmet är de restriktioner som finns när det det gäller skattehöjningar. De har i sin tur införts för att förhindra att den kommunala sektorn genom en snabb tillväxt äventyrar strävandena att skapa balans i ekonmin och få till stånd en utbyggnad av ekonomins konkurrensutsatta delar.

Kommunernas investeringar har tagit i anspråk en allt mindre del av kommunernas utgifter. Under 1990 användes 6% av kommuneras utgifter till investeringar i fastigheter och maskiner. I början på 1980-talet var den andelen över 10%. Omfattningen på nyinvesteringarna har uttryckt i fasta priser varit ungefär oförändrad, men har i en växande utsträckning

finansierats med en nettoutförsäljning av kommunala fastigheter och mark. Förra året beräknas denna utförsäljning ha gett kommunerna inkomster på 8 miljarder kronor. För perioden 1991-95 har kommunernas nyinvesteringar antagits växa med i genomsnitt 1% per år. Vidare har antagits att kommunernas nettoförsäljning successivt trappas ned.

Med de antaganden som gjort om den samhällsekonomiska utvecklingen och kommunala verksamheten kommer den kommunala utgiftskvoten att reduceras med en procentenhet under 1990-talets första hälft, från 25% till 24%. Detta förklaras av att den kommunala konsumtionen volymmässigt växer långsammare än BNP.

Från att ha haft en finansiellt underskott på nära 10 miljarder kronor förra året förbättras kommunernas finanser påtagligt fram t o m 1993, då kommunsektorn beräknas få ett finansiellt överskott på 13 miljarder kr. Förbättringen av kommunernas finansiella sparande är emellertid tillfällig och helt en effekt av den tidsmässiga eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskattemedlen. Det är således effekten av att utgiftstillväxten begränsas av den långsammare pris- och löneökningstakten, medan inkomsterna styrs av den historiskt höga inflationen.

Efter 1993 växer, med de antaganden som gjorts, kommunernas inkomster betydligt långsammare än utgifterna. Under 1994 och 1995, då dämpningen av löneutvecklingen slår igenom fullt ut i kommunernas skatteinkomster försämras det finansiella sparandet påtagligt. Dessutom förstärks effekterna av eftersläpningen i utbetalningens av kommunalskatten av systemet med förskott och slutavräkning av kommunalskattemedlen. Detta leder till att under 1994 beräknas kommunernas inkomster t.o.m. minska i nominella termer.

Vid kalkylperiodens slut beräknas kommunerna ha fått ett finansiellt underskott på ca 8 miljarder kronor, vilket är ungefär samma finansiella sparande som 1990. Men med hänsyn till att kommunerna då ökade sina inkomster genom att sälja av sina reala tillgångar, vilket har antagits inte vara fallet under 1995, sker det ändå en viss underliggande förbättring av kommunernas finansiella netto under perioden som helhet.

Trots antagandet om en historiskt sett mycket långsam expansion av den kommunala konsumtionen kvarstår dock ett finansiellt underskott i den kommunala sektorn. Beräkningar visar att även med en oförändrad kommunal konsumtionsvolym mellan 1992 och 1995 skulle den kommunala sektorn få ett underskott på 6 miljarder kr. 1995. På längre sikt skulle emellertid en oförändrad konsumtionsvolym så småningom ge finansiell balans i den kommunala sektorn.

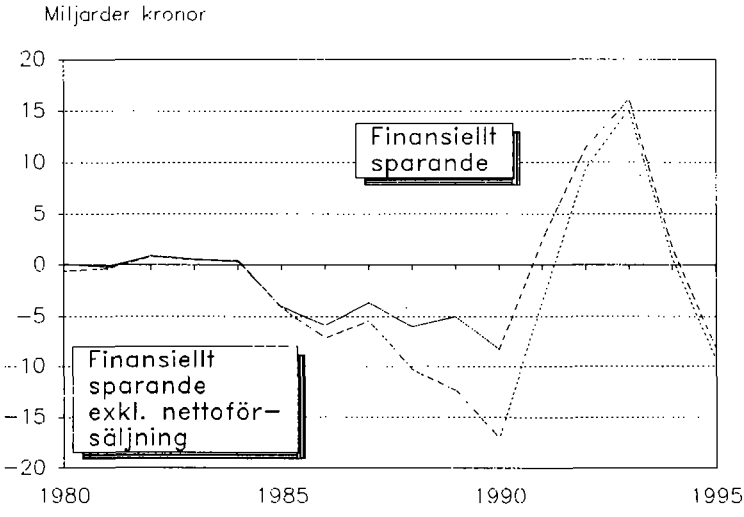
Lönesumman är kommunernas viktigaste skattebas och lönekostnaderna i den kommunala konsumtionen den största utgiftsposten. På lång sikt påverkas därför kommunernas finansiella utveckling i hög grad av hur den kommunalt finansierade sysselsättningen utvecklas i förhållande till den totala sysselsättningen. Den potentiella sysselsättningstillväxten under 1990-talet har uppskattats till 1/2 - 3/4% per år. Om kommunerna skall hämta in ett finansiellt underskott utan att höja skatteuttaget och statbidragen fortsätter att minska i betydelse för kommunernas finansiering torde utrymmet för kommunal konsumtionstillväxt vara högst 1/2% per år.

I anslutning till 1990 års långtidsutredning gjorde kommun- och landstingsförbunden en bedömning av vilken kommunal konsumtionsutveckling den demografiska utvecklingen och redan fattade beslut om kommunala åtaganden kommer att kräva. Enligt dessa kalkyler skulle den kommunala konsumtionen behöva växa med 1,6 - 1,9% per år under perioden 1990-1995. Av detta krav på expansion står sjukvården, en utbyggd barnomsorg och utökad äldreomsorg för merparten.

Det är uppenbart att en tillväxt av den storlekordningen inte kommer att vara möjlig om kommunernas sparande inte skall försämras ytterligare och kommunalskatterna inte skall höjas.

Den typ av beräkningar som kommun- och landstingsförbunden redovisade bortser emellertid till stor del från möjligheter till produktivitetshöjningar och effektivisering av verksamheten. Möjligheten att möta en ökad efterfrågan på kommunal service genom att utnytta befintliga resurser bättre beaktas inte. För att kunna upprätthålla en god standard i den kommunala verksamheten inom ramen för i stort sett oförändrade resurser kommer det att bli nödvändigt med åtgärder som effektiviserar verksamheten, omprioriteringar och en ökad grad av avgiftsfinansiering.

Diagram 16.6 Kommunernas finansiella sparande



Källor: Statistiska centralbyrån, finansdepartementet

1 Sammanfattning
1.1 Utvecklingen under 1991 och 1992 2
1.2 Kalkyler och analyser av den ekonomiska utvecklingen fram till 1995 12

2 Den internationella utvecklingen
2.1 Allmän översikt 20
2.2 Länderöversikter 24

3 Utrikeshandeln
3.1 Exporten 33
3.2 Importen 38
3.3 Bytesbalansen 39

4 Industrin
4.1 Produktion 43
4.2 Lönsamhet 45

5 Näringslivets tjänster 48

6 Arbetsmarknaden
6.1 Sysselsättning 52
6.2 Utbud av arbetskraft 56
6.3 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder 57

7 Löner och konsumentpriser
7.1 Löner 61
7.2 Konsumentpriser 64

8 Hushållens ekonomi och privat konsumtion
8.1 Sammanfattning 68
8.2 Inkomster 71
8.3 Hushållens konsumtion och sparande 73

9 Investeringar
9.1 Näringslivets investeringar 79
9.2 Bostadsinvesteringar 82
9.3 Byggnadsverksamheten 85
9.4 Lagerinvesteringar 87

10 Den offentliga verksamheten
10.1 Den offentliga sektorn och samhällsekonomin 89
10.2 Statens finanser 93
10.3 Socialförsäkringssektorns finanser 95
10.4 Kommunernas finanser 96

11 Kapitalmarknaden
11.1 Internationell ränte- och valutakursutveckling 99
11.2 Svensk ränte- och valutakursutveckling 101
11.3 Utvecklingen på kreditmarknaden 104
11.4 Utvecklingen på aktiemarknaden 106

12 Utvecklingen åren 1990-1995
12.1 Inledning 108
12.2 Internationell utveckling 109
12.3 1980-talet 111
12.4 Huvudkalkylen 113
12.5 Högre produktivitetstillväxt 126

13 Konkurrenskraften i svensk industri
13.1 Kostnadsutvecklingen fram till 1990 133
13.2 Jämförelser mellan sex "rika" länder och fem "fattiga" länder 135
13.3 Den svenska konkurrenskraftens nivå 139
13.4 Kostnadsutvecklingen fram till 1995 142

14 Bytesbalansen och sparandet
14.1 Bytesbalansens förändrade roll i den ekonomiska utvecklingen 145
14.2 Bytesbalansens olika delar 147
14.3 Är bytesbalansunderskotten acceptabla? 150

15 Arbetsmarknaden
15.1 Utbudet av arbetskraft 158
15.2 Utvecklingen på arbetsmarknaden 160
15.3 Arbetslöshetens sammansättning 163

16 Den offentliga sektorn
16.1 Den offentliga sektorn och samhällsekonomin 166
16.2 De offentliga utgifterna ökar långsammare 169
16.3 Höjd skattekvot och ökat offentligt sparande 171
16.4 Nya förutsättningar för offentlig sektor 171
16.5 Den offentliga sektorns finansiella sparande under kalkylperioden 173
16.6 Staten och socialförsäkringen 176
16.7 Den kommunala sektorn 178

Tabeller

1:1	Produktionen inom industrin och övriga sektorer 1990-1992	3
1:2	Internationella förutsättningar	4
1:3	Löner och priser	5
1:4	Försörjningsbalans	7
1:5	Bidrag till BNP-tillväxten	8
1:6	Nyckeltal	10
1:7	Finansiellt sparande	11
1:8	Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal 1990-1995. Huvudkalkylen	14
1:9	Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt	15
2:1	Bruttonationalproduktens utveckling i vissa OECD-länder	20
2:2	Konsumentprisernas utveckling i vissa OECD-länder	23
2:3	Nyckeltal för Central- och Östeuropa samt Sovjetunionen 1990	31
3:1	Sydostasiatiska DAEs andelar av den totala varuimporten till några marknader	34
3:2	Exportmarknadstillväxt, relativa priser, marknadsandelar och export av bearbetade varor	35
3:3	Export av varor	38
3:4	Import av varor	39
3:5	Bytesbalans	42
4:1	Industriproduktion	44
4:2	Rörliga kostnader, produktpriser, marginaler per producerad enhet samt bruttoöverskottsandel	47
5:1	Förädlingsvärde	48
5:2	Sysselsättning	49
5:3	Lönsamhet inom bolagssektorn 1989	50
6:1	Arbetsmarknad	53
6:2	Produktion och sysselsättning i timmar	55
6:3	Relativa arbetskraftstal för olika åldersgrupper	56
6:4	Relativ arbetslöshet i olika åldrar	57
6:5	Antal personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder	59
7:1	Timlöner och arbetskraftskostnader	61
7:2	Konsumentpriser	66
8:1	Hushållssektorns disponibla inkomster, konsumtion och sparande	69
8:2	Inkomster och tillfälligt sparande	70
8:3	Inkomstöverföringar från offentlig sektor till hushåll	72
8:4	Privat konsumtion	74
8:5	Finansieringsanalys för hushållssektorn	76
9:1	Bruttoinvesteringar efter näringsgren	79

9:2	Bruttoinvesteringar i näringslivet	80
9:3	Offentliga investeringar	81
9:4	Bostadsinvesteringar	84
9:5	Byggnadsverksamhet	86
9:6	Lagervolymförändringar	87
10:1	Skattekvoten	90
10:2	Den offentliga sektorns inkomster och utgifter	92
10:3	Finanspolitiska effekter	93
10:4	Statens inkomster och utgifter	94
10:5	Socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter	96
10:6	Kommunernas inkomster och utgifter	97
11:1	Betalningsbalansen	104
11:2	Nettoutlåning till allmänheten	105
11:3	Nettoutlåning till hushållen	105
12:1	Utvecklingen i 14 OECD-länder 1980-1995	111
12:2	Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal 1990-1995. Huvudkalkylen	114
12:3	Konsumtionen 1990-1995. Huvudkalkylen	116
12:4	Konsumtionen 1975-1995. Huvudkalkylen	116
12:5	Investeringar 1990-1995. Huvudkalkylen	117
12:6	Utrikeshandeln 1990-1995. Huvudkalkylen	119
12:7	Arbetsmarknaden 1990-1995. Huvudkalkylen	120
12:8	Arbetskraftens produktivitet 1975-1990.	120
12:9	Arbetskraftens produktivitet 1990-1995. Huvudkalkylen	121
12:10	Bytesbalansen 1990-1995. Huvudkalkylen	123
12:11	Finansiellt sparande 1990-1995. Huvudkalkylen	124
12:12	Finansiellt sparande 1990-1995. Huvudkalkylen	124
12:13	Hushållens inkomster, konsumtion och sparande 1990-1995. Huvudkalkylen	125
12:14	Produktivitetstillväxten i OECD 1960-1988. Real BNP per sysselsatt	126
12:15	Arbetskraftens produktivitet 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt	128
12:16	Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt	128
12:17	Konsumtionen 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt	129
12:18	Investeringar 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt	129

12:19 Utrikeshandeln 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt 130
12:20 Arbetsmarknaden 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt 131
12:21 Finansiellt sparande 1990-1995. Kalkyl med högre produktivitetstillväxt 131
13:1 Arbetskraftskostnader per timme inom tillverkningsindustrin 139
13:2 Arbetskraftskostnad per producerad enhet 143
14:1 Bidrag till bytesbalansen. Bidrag från förändring i nettoskulden till utlandet och förändringar i den genomsnittliga räntesatsen på nettoskulden 149
14:2 Bytesbalansen med fördelning på komponenter 149
14:3 Investeringar, bytesbalans och sparande 154
14:4 Aggregerad finansiell sparbalans 155
15:1 Arbetskraftsdeltagandet, normal och faktisk arbetstid per anställd år 1987 i några länder 159
15:2 Arbetskraftsutbud i huvudkalkylen 160
15:3 Arbetsmarknaden 1990-1995. Huvudkalkylen 161
15:4 Arbetslöshet och åtgärdsvolym 1970, 1975, 1980 och 1990 163
16:1 Offentlig konsumtion fördelad på ändamål 167
16:2 Offentliga sektorns inkomster och utgifter 1990 168
16:3 Förändring i offentlig utgiftsandel 170
16:4 Offentliga sektorns inkomster och utgifter 175

Diagram

1:1	BNP och produktivitetsutveckling	6
1:2	Handels- och bytesbalans	9
1:3	Bruttosparande, bruttoinvesteringar och bytesbalansens saldo i procent av BNP	16
2:1	BNP-tillväxt i Förenta staterna, Japan och Västeuropa, 1989-1992	22
3:1	Marknadsandel och relativpris för Sveriges export av bearbetade varor till 14 OECD-länder	36
3:2	Industrins relativa arbetskraftskostnad per producerad enhet uppdelad på delkomponenter	37
3:3	Nettot för varor och tjänster, avkastning på kapital samt transfereringar i bytesbalansen	41
4:1	Industriproduktionen i Sverige, EG och OECD	43
4:2	Industriproduktion	44
4:3	Industrins bruttoöverskottsandel	47
5:1	Fördelning av privat tjänsteproduktion	50
6:1	Antal varsel om uppsägningar per kvartal	52
6:2	Arbetslösheten	59
7:1	Nominell timlön inom industrin	63
7:2	Industrins prisförväntningar	64
7:3	Konsumentpriser	65
8:1	Disponibel inkomst och privat konsumtion	68
8:2	Reallön per timme före och efter skatt	71
8:3	Hushållens nettosparkvot	75
8:4	Hushållens förväntningar om den egna ekonomin 12 månader framåt - t.o.m. januari 1991	75
8:5	Detaljhandelns omsättning	77
9:1	Näringslivets investeringar	80
9:2	Näringslivets investeringar, procent av BNP	81
9:3	Antal outhyrda lägenheter respektive antal påbörjade lägenheter	82
9:4	Bostadsinvesteringar	84
9:5	Lagervolymförändringar	88
10:1	De offentliga utgifternas andel av BNP	89
11:1	6-månaders euromarknadsräntor 1989-1991	100
11:2	Växelkursen för USA-dollar i D-mark och Yen 1989-1991	101
11:3	Ränteutvecklingen 1989-1991	102
11:4	Valutaflöden och räntedifferens mot utlandet 1990-1991	103
11:5	Börsutvecklingen 1990-1991	107
12:1	Bruttosparande, bruttoinvesteringar och bytesbalansen 1950-1995. Huvudkalkylen	112
12:2	Investeringar 1970-1995. Huvudkalkylen	118

12:3	Tillväxten och dess användning 1975-1995. Huvudkalkylen	121
12:4	Bytesbalansen 1980-1995. Huvudkalkylen	123
12:5	Hushållens nettosparkvot 1970-1995. Huvudkalkylen	125
13:1	Relativ timlönekostnad och relativ arbetskraftskostnad per producerad enhet. Gemensam valuta	134
13:2	Produktivitet inom industrin	135
13:3	Relativa timlönekostnader. Gemensam valuta	137
13:4	Relativ produktivitet inom industrin	137
13:5	Relativa arbetskraftskostnader per producerad enhet. Gemensam valuta	138
13:6	Vinstmarginaler i Sverige och i OECD-området. Industrin	141
14:1	Bytesbalansen med uppdelning på komponenter	148
14:2	Sveriges nettoskuld till utlandet	150
14:3	Bytesbalans och förändringar i nettoförmögenhet i utlandet	151
14:4	Bruttoinvesteringar och bytesbalans	153
16:1	Offentlig utgiftskvot	169
16:2	Sysselsättningsförändring i offentlig sektor och näringslivet	172
16:3	Finansiellt sparande i offentlig sektor	174
16:4	Offentliga sektorns räntenetto	175
16:5	Finansiellt sparande i stat och socialförsäkring	177
16:6	Kommunernas finansiella sparande	181

Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1991

Långtidsbudget för perioden 1991/92 - 1995/96

Långtidsbudget för perioden 1991/92-1995/96

1. Inledning och sammanfattning

1.1 Inledning

Syftet med långtidsbudgeten är att analysera statsbudgetens, men även övriga offentliga sektorns, finansiella utveckling budgetåren 1991/92 - 1995/96. Avsikten är att visa hur inkomster och utgifter och därmed förmögenhetsställning utvecklas under perioden och vad som ligger bakom förändringarna. Inkomst- och utgiftsutveckling ställs sedan mot den ekonomiska tillväxten för att bl.a. visa i vad mån offentliga sektorns andel av ekonomin förändras.

Beräkningarna i långtidsbudgeten visar vilka konsekvenser statsmakternas redan fattade beslut och gjorda åtaganden får för inkomster och utgifter. Långtidsbudgeten är sådeles *inte* en prognos för den troliga eller ett program för den önskvärda utvecklingen.

I analysen i årets långtidsbudget redovisas bl.a. vilka faktorer som främst styr utvecklingen av de offentliga inkomsterna och utgifterna. Den ekonomiska utvecklingen spelar här en avgörande roll. Utöver den bild som ges i bilaga 1.1 har därför beräkningar gjorts även enligt ett referensalternativ. På så vis tydliggörs hur den offentliga sektorns finanser påverkas vid å ena sidan en ekonomisk utveckling präglad av real tillväxt och å andra sidan en ekonomi med återfall i inflationsutveckling och svagare tillväxt.

1.2 Beräkningsresultat

Beräkningarna är gjorda utifrån antaganden om ekonomisk utveckling enligt två alternativ.

I *huvudalternativet* genereras en högre tillväxt genom att löneökningstakten hålls tillbaka och anpassas till utvecklingen i omvärlden. Arbetslöshet och räntor hålls därigenom nere.

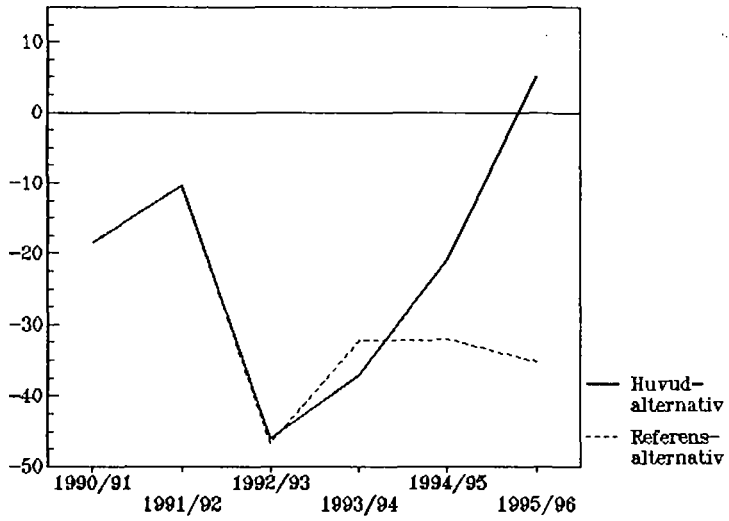
I *referensalternativet* antas den ekonomiska tillväxten bli lägre till följd av en högre löneökningstakt och därmed försämrad konkurrenskraft. En anpassning till lönenivån i omvärlden sker istället genom en högre arbetslöshet.

Beräkningsresultaten visar att **statsbudgetens** inkomster *i förhållande till BNP* sjunker i båda alternativen; från 31,4% till ca 28,9% i huvudalternativet och 28,2% i referensalternativet. Även statsbudgetens utgifter som andel av BNP minskar i båda alternativen. Minskningen sker från 32,1% till 28,6% i huvudalternativet och till 30,1% i referensalternativet.

Statsbudgetens *saldo* försämras kraftigt under de första åren i båda alternativen. Mot slutet av perioden ger beräkningarna ett överskott i huvudalternativet medan utvecklingen i referensalternativet ger fortsatt stora underskott.

1 *Riksdagen 1990/91. I saml. Nr 150. Bilaga I: 1.2*

Diagram 1.1 Statsbudgetens saldo
Miljarder kronor, löpande priser



Inkomsterna ökar under perioden något snabbare i referensalternativet, eftersom den nominella pris- och lönekningstakten är högre framför allt i början av perioden.

Under långtidsbudgetens andra år minskar inkomsterna drastiskt i båda alternativen. Det sker framför allt eftersom skatteutbetalningarna till kommunerna då ökar starkt. Anledningen är att kommunalskatteutbetalningarna, som sker med två års eftersläpning, hänför sig till den höga löneökningstakt som tidigare varit gällande. Samtidigt faller stora engångsinkomster bort, vilka förstärkt budgeten för 1991/92. Ökningen av momsinkomsterna blir begränsad p.g.a. att den tillfälliga momshöjningen upphör den 1 januari 1992.

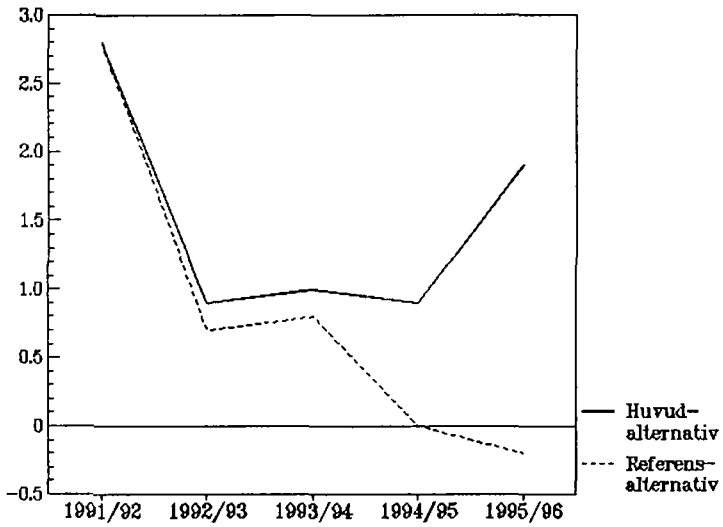
Utvecklingen av *utgifterna* präglas av att en stor del av statsbudgetens utgifter med automatik följer pris- och löneutvecklingen. Detta gäller framför allt transfereringar till hushållen men också t.ex. utgifter för försvaret. Till följd av de högre pris- och löneantagandena i referensalternativet ökar utgifterna i detta alternativ snabbare. Till detta kommer högre utgifter för att begränsa arbetslösheten. Saldoutvecklingen och ränteantagandena medför att statsskuldräntorna efter några år också blir högre i referensalternativet än i huvudalternativet. Som en följd av antagandena blir den sammanlagda utgiftsökningen därmed betydligt större i referensalternativet än i huvudalternativet.

I utgiftsutvecklingen märks i båda alternativen i övrigt att omställningskostnaderna för jordbruket avvecklas under perioden och att antagna låga realräntor i det nya räntelånesystemet gör att utgifterna för räntebidrag till bostäder sjunker.

I den **offentliga sektorn** minskar inkomsterna i förhållande till BNP under perioden. Skattekvoten sjunker från 54,2% till 52,2% i huvud-

alternativet och till 51,8% i referensalternativet. De offentliga utgifternas andel av BNP sjunker från 62,3% till 58,0% i huvudalternativet och till 60,3% i referensalternativet. Detta medför att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn försämras. I huvudalternativet är det trots detta positivt under hela perioden medan det i referensalternativet slutar med svagt negativt sparande.

Diagram 1.2 Finansiellt sparande i offentlig sektor i förhållande till BNP
Procentandel av BNP



I *AP-fonden* ökar utgifterna mer än inkomsterna i båda alternativen. Som andel av BNP minskar inkomsterna medan utgifterna ökar. Sparandet försämras mer i huvudalternativet främst p.g.a. jämförelsevis låga inkomster både från räntor och arbetsgivaravgifter.

I *kommunerna* blir sparandet positivt under det andra året i perioden, eftersom kommunalskatteutbetalningarna från staten då ökar kraftigt. Utgifterna ökar dock betydligt mer än inkomsterna under perioden, vilket medför att utgifterna som andel av BNP sjunker långsammare än inkomsterna. Stora underskott uppstår efter ett par år i båda alternativen trots antaganden om en historisk sett mycket måttlig volymutveckling.

1.3 Slutsatser

Analysen i årets långtidsbudget är främst inriktad på hur den offentliga sektorns andel av ekonomin förändras under perioden och vad som styr denna utveckling.

Endast en mindre del av såväl inkomster som utgifter styrs av separata beslut. Största delen följer regelsystem enligt vilka de automatiskt förändras i takt med volym-, pris- och löneutveckling.

En viss tillväxttakt i ekonomin ger, vid ett givet skattetryck, motsva-

rande ökning av den offentliga sektorns reala inkomster. En dominerande del av den offentliga sektorns utgifter räknas emellertid upp med prisökningen men påverkas inte direkt av av den reala tillväxten. Endast ekonomisk tillväxt ger därför offentlig sektor utrymme att öka verksamheten eller att höja det finansiella sparandet utan att skattetrycket behöver höjas.

På kort sikt leder hög nominell pris- och löneökningstakt till snabbt stigande inkomster. Om lönerna en längre tid utan motsvarande produktivitetsökningar stiger snabbare än i våra konkurrentländer, försämras konkurrenskraften. Detta leder på sikt till svagare ekonomisk tillväxt och påverkar därmed inkomstutvecklingen negativt.

Hög inflation slår igenom på utgiftsutvecklingen. En sämre ekonomisk utveckling ger även större arbetslöshet och högre räntor, vilket också ökar de offentliga utgifterna. Merparten av transfereringarna hör till de utgifter som med automatik följer inflationsutvecklingen. Välfärdssystemen utgörs till stor del av den offentliga sektorns transfereringar till hushåll. Ju högre pris- och löneökningstakt desto större blir hushållstransfereringarna i förhållande till BNP. För att bibehålla ambitionsnivån i välfärdssystemen medför hög pris- och löneökningstakt att övriga utgifter måste minskas, förutsatt att inte skattetrycket skall ökas eller det finansiella sparandet försämras. Endast vid en jämförelsevis hög tillväxt kan välfärdssystemen i sin nuvarande utformning finansieras med oförändrat skattetryck.

En oförändrad utgiftskvot skulle medföra en ytterligare försämring av det finansiella sparande som beräknats i långtidsbudgeten. Riksdagen har uttalat ambitionen att sänka utgiftskvoten, vilket på sikt även skulle möjliggöra en sänkning av skattekvoten. Långtidsbudgeten visar, under förutsättning att fattade beslut ligger fast och inga nya åtaganden görs, på en sänkt utgiftskvot under perioden i båda alternativen. Samtidigt försämras dock det finansiella sparandet. Vid en ekonomisk utveckling som i referensalternativet med jämförelsevis låg tillväxt och hög inflation är denna försämring i sparandet betydligt större än sänkningen av utgiftskvoten. Ett behov av utgiftsminskning eller ändrade finansieringsformer skulle då uppstå, om en försämring av det finansiella sparandet samtidigt skall undvikas.

Slutsatserna av analysen i årets långtidsbudget kan enligt vad som framkommit ovan sammanfattas i följande två villkor. För att upprätthålla ambitionsnivån i välfärdssystemen i den offentliga sektorn krävs låg pris- och löneökningstakt och hög tillväxt, om inte skattetrycket skall behöva höjas. För att kunna sänka utgiftskvoten och därmed även möjliggöra en sänkning av skattekvoten, krävs en förhållandevis gynnsam ekonomisk utveckling om inte de offentliga utgifterna skall behöva minskas och/eller finansiering sökas utanför den offentliga sektorn.

2. Samhällsekonomisk bakgrund

Den offentliga sektorns finansiella utveckling bestäms dels av beslut om förändringar i regelsystem, ambitionsnivåer i offentliga åtaganden, effektiviseringar i offentlig verksamhet etc., dels av den samhällsekonomiska utvecklingen. Långtidsbudgeten har karaktären av konsekvensanalys - beräkningarna görs med förutsättningen att den offentliga sektorns åtaganden skall vara oförändrade och att fattade beslut ligger fast. De antaganden som görs om den samhällsekonomiska utvecklingen får därmed stor betydelse för resultaten.

Det finns en rad kopplingar mellan samhällsekonomin och offentliga inkomster och utgifter. Skatteinkomsterna bestäms ytterst av den ekonomiska tillväxten. Lönesumman, dvs. sysselsättning och löneutveckling, är jämte den privata konsumtionen den viktigaste skattebasen. En ökad andel löner och privat konsumtion i BNP kan visserligen öka skatteinkomsterna, men innebär samtidigt att vinstandel och resurser till investeringar pressas tillbaka, vilket på sikt reducerar BNP-tillväxten.

Ekonomisk tillväxt ger den offentliga sektorn ökade reala inkomster. En stor del av de offentliga utgifterna räknas upp med prisutvecklingen, men påverkas inte direkt av realinkomsterna. Det innebär att ekonomisk tillväxt ger den offentliga sektorn utrymme att antingen öka den offentliga verksamheten eller att med bibehållen ambitionsnivå reducera den offentliga utgiftskvoten. En svag tillväxt och sysselsättningsutveckling generar ökade offentliga utgifter via arbetsmarknadspolitik, arbetslöshetersättningar etc. En högre inflation ger i nominella termer den offentliga sektorn högre inkomster, men slår samtidigt direkt igenom på utgiftssidan genom prisuppräkning av transfereringar, högre utgifter för löner till offentliganställda etc.

Den offentliga sektorn har i sin tur på flera sätt betydelse för den ekonomiska tillväxten. Beskattning är förenad med en samhällsekonomisk kostnad genom att skatter påverkar prisrelationer och motiven för arbete och sparande m.m., vilket ger effekter på tillväxten. Många av de offentliga utgifterna har å andra sidan positiva effekter på den ekonomiska tillväxten, t.ex. utbildning, infrastruktur, arbetsmarknadsutbildning, barnomsorg, sjukvård m.m. Idag står den offentliga sektorn också för en betydande del av det sparande som på sikt är nödvändigt för att kunna upprätthålla en hög investeringsaktivitet.

I detta avsnitt ges en kortfattad beskrivning av den bedömning av den makroekonomiska utvecklingen under perioden 1991-1996 som ligger till grund för kalkylerna i årets långtidsbudget. Bedömningarna överensstämmer med dem som görs i den reviderade nationalbudgeten för åren 1991 och 1992 respektive dem i treårskalkylerna för åren därefter. I ett särskilt referensalternativ undersöks de statsfinansiella effekterna av en sämre ekonomisk utveckling efter 1992. Detta alternativ är baserat på antagandet att konkurrenskraften återigen försämras och tillväxten därigenom hämmas.

2.1 Internationella förutsättningar

Den ekonomiska utvecklingen i omvärlden bedöms bli relativt gynnsam under kalkylperioden. Den konjunkturavmattning som pågår och som framför allt varit märkbar i Nordamerika, Storbritannien och de nordiska länderna, väntas under nästa år brytas och konjunkturen vända uppåt. Det snabba slutet på Gulf-kriget och prisfallet på olja väntas ge världsekonomin en stimulans via lägre inflation och räntor och stärka förtroendet hos företag och konsumenter. Samtidigt fortsätter expansionen i Japan där en snabb sysselsättningsökning och löneutveckling spär på den inhemska efterfrågan. De expansiva effekterna av den tyska integrationen ger stimulans till den västeuropeiska ekonomin.

På lite längre sikt finns förutsättningar för en god ekonomisk utveckling under kalkylperioden. Förverkligandet av EGs inre marknad och genomförandet av strukturella förändringar i form av avregleringar och skattereformer i en rad länder ger utrymme för en effektivisering av den internationella ekonomin och därmed en hög produktivitetstillväxt. En hög investeringsnivå under slutet av 1980-talet bör ge utrymme för en relativt hög produktionstillväxt utan att de större västekonomierna slår i kapacitetstaket.

BNP-tillväxten i OECD-området beräknas successivt öka från knappt 2% i år till 2,5% nästa år och till 3% per år under åren 1993-1996. För hela kalkylperioden innebär detta en genomsnittlig tillväxt på drygt 2,5%. Prisutvecklingen dämpas från 4,5% 1991 till ca 4% 1994 och räntenivån reduceras under samma period med nära två procentenheter. Denna utveckling ger förutsättningar för en snabb expansion av världshandeln. Marknadstillväxten för svensk export beräknas uppgå till i genomsnitt 5,5% per år under åren 1992-1996.

2.2 Utgångsläget 1991 och 1992

Den svenska ekonomin kännetecknas för närvarande av stora balansproblem. Efter ett år med svag tillväxt 1990 väntas BNP i år minska. Sysselsättningen har stagnerat och arbetslösheten har det senaste året stigit snabbt och är nu 2,5%.

Bytesbalansen har fortsatt att försvagas och beräknas i år visa ett underskott på nära 50 miljarder kronor jämfört med drygt 30 miljarder kronor 1990. Detta är således det finansiella sparandeunderskott som den svenska ekonomin har gentemot utlandet.

Den viktigaste förklaringen till dessa balansproblem är att den överhettning som rått i den svenska ekonomin under senare år drivit upp lönekostnaderna över en nivå som är förenlig med produktivitetsutvecklingen. Därigenom har svenska företag tappat andelar på världsmarknaden. Inflationstakten och räntan har varit hög vilket hämmat viljan att investera i Sverige. De negativa effekterna av det höga kostnadsläget förstärks av att den internationella konjunkturen försvagas. Konjunkturnedgången har särskilt drabbat för svensk export viktiga länder och produktområden. Därtill har den inhemska efterfrågan mattats av, med en i förhållande till tidigare år svag ökning av privat och offentlig

konsumtion.

Flera tecken tyder emellertid på att det finns förutsättningar för en anpassning av kostnadsutvecklingen. Försvagningen av läget på arbetsmarknaden i kombination med ansträngningarna att få till stånd stabiliseringsavtal på arbetsmarknaden har antagits medföra en påtaglig lönedämpning i år och nästa år, med nominella löneökningar på 5% respektive 3,5%. Detta skall jämföras med löneökningar på 10% under vart och ett av åren 1989 och 1990.

Även med en snabb lönedämpning kommer dock både 1991 och 1992 att vara lågkonjunkturår. Sysselsättningen minskar både 1991 och 1992, arbetslösheten stiger och beräknas, trots en ökad insats av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, vara nära 3% 1992.

Lönedämpningen i kombination med en svag efterfrågan och ledig produktionskapacitet slår igenom på priserna. Under resterande del av det här året beräknas konsumtionspriserna öka med endast 2,5%. Effekter av skattereformen och överhäng i löneavtalen från 1990 ger emellertid ett högt genomsnittligt inflationstal även 1991 men under 1992 dämpas inflationen påtagligt. En snabb kostnadsanpassning ger ett ökat internationellt förtroende för svensk ekonomi, vilket ger utrymme för sänkning av det svenska ränteläget.

Uppbromsningen av den nominella löneökningstakten förstärks av en ökad produktivitetstillväxt, vilket sammantaget innebär en mycket dämpad kostnadsutveckling och förstärkning av konkurrenskraften. Detta leder till att exporten 1992 kan växa med 2,7% i volym och att nettoexporten ger ett positivt bidrag till tillväxten.

Trots en svag sysselsättningsökning och en negativ reallöneutveckling under 1991 och 1992 ökar hushållens disponibla inkomster med 1,0% respektive 1,8%. I år bidrar skattereformen till att förstärka hushållens köpkraft. Eftersom många transfereringar till hushållen räknas upp med den inflationstakt som rådde under föregående år innebär den kraftiga dämpningen av inflationen 1992 att realvärdet av transfereringarna och därmed köpkraften förstärks. Sänkningen av marginalskatterna 1991 stimulerar till ett ökat sparande hos hushållen och sparkvoten beräknas öka med drygt en halv procentenhet 1992. Det antas finnas utrymme för en ökning av privat konsumtion med drygt 1% vardera året. Sammantaget vänder tillväxten från en nedgång med 0,2% i år till en BNP-tillväxt på 1,0% nästa år.

2.3 Utvecklingen 1993-1996

Den svenska ekonomins möjligheter att dra nytta av den goda internationella utveckling som förutspås för kalkylperioden kommer att i hög grad vara beroende av att den lönedämpning som beräknas ske under 1991 och 1992 blir bestående. Den påtagliga nedväxling i löneökningstakten som nu sker bör emellertid ge goda förutsättningar för ett trendbrott i lönebildningen och att löneutvecklingen varaktigt kommer ned på en lägre nivå än vad som varit fallet det senaste decenniet. De nominella timlönerna antas i ett huvudscenario öka med ca 4% per år under

perioden 1993-1996.

I ett referensscenario antas istället att lönedämpningen i år och nästa år visar sig vara tillfällig och att löneutvecklingen återgår till ett tidigare mönster. I detta alternativ antas timlönerna öka med 7% 1993 och 1994, därefter kommer en växande arbetslöshet att dämpa löneutvecklingen något. Till skillnad från huvudalternativet bygger detta scenario inte på någon bedömning av en trolig utveckling utan skall betraktas som underlag för en känslighetsanalys av hur statsfinanserna påverkas av den samhällsekonomiska utvecklingen.

Tabell 2.1 Nyckeltal huvudalternativ

Procentuell förändring från föregående år	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
BNP, volym	0,3	-0,2	1,0	2,1	2,7	2,4	2,3
Timlön	10,3	5,0	3,5	3,5	3,8	4,0	4,2
Utbetald lönesumma	12,4	4,0	3,2	4,2	5,0	5,2	5,4
KPI (årsgenomsnitt)	10,4	9,6	3,2	2,6	2,3	2,6	2,8
Arbetslöshet, nivå	1,5	2,6	2,8	3,0	2,8	2,6	2,4

Källa: Finansdepartementet

Med en ekonomisk utveckling enligt *huvudalternativet* förstärks de positiva dragen i utvecklingen 1992. Åren efter 1992 präglas av en export- och investeringsledd konjunkturuppgång. Arbetslösheten minskar successivt ned till en nivå strax under 2,5%. En ökad efterfrågan på arbetskraft gör att lönerna stiger något snabbare, ca 4% per år, men inte snabbare än i omvärlden. Konkurrenskraften kan bevaras, varför exporten beräknas kunna växa med över 6% per år, vilket är 2% mer än importen. Inflationstakten går ned till 2,3%, vilket innebär en markant reallönehöjning. Tillsammans med en sysselsättningsuppgång med nära 1% per år leder det till att hushållens disponibla inkomster ökar i reala termer med nära 2% per år och att den privata konsumtionen växer med 1,7% trots en fortsatt uppgång i sparandet. Under perioden anpassas den inhemska räntenivån succesivt ner mot internationell nivå. Även realräntan, viken är av stor betydelse för de statliga bostadssubventionerna, sänks under perioden.

Dämpad kostnadsutveckling och därmed bättre lönsamhet i kombination med lägre ränta får genomslag på investeringarna som beräknas växa kraftigt; 2,5% 1993 och 3,2% per år under perioden 1994-1996. Fr.o.m. 1993 beräknas BNP-tillväxten 2,4% per år i genomsnitt. Även om nettoexporten förbättras, gör de stora räntebetalningarna på den växande utlandsskulden att det dröjer flera år innan den negativa utvecklingen av bytesbalansens saldo kan brytas. Först 1994 reduceras bytesbalansunderskottet.

I *referensalternativet* visar sig effekterna av den snabbare kostnadsökningen framför allt i en svagare utveckling av kapitalbildningen, dvs. nettoexporten och investeringarna. Även om exporten också i detta alternativ ökar, till följd av den internationella utvecklingen, blir ökningen påtagligt mindre än i huvudalternativet.

Tabell 2.2 Nyckeltal referensalternativ

Procentuell förändring från föregående år	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
BNP, volym	0,3	-0,2	1,0	1,5	1,4	1,1	0,8
Timlön	10,3	5,0	3,5	7,0	7,0	6,0	5,0
Utbetald lönesumma	12,4	4,0	3,2	7,4	7,5	6,5	5,1
KPI (årsgenomsnitt)	10,4	9,6	3,2	4,7	5,0	4,4	4,2
Arbetslöshet, nivå	1,5	2,6	2,8	3,1	3,5	4,2	4,8

Källa: Finansdepartementet

Den snabbare kostnadsutvecklingen innebär att lönsamheten blir svag och att räntan ligger kvar på en förhållandevis hög nivå - räntegapet gentemot utlandet kvarstår. Detta ger påtagliga effekter på investeringarna. En viss uppgång i investeringsaktiviteten sker visserligen, men 1996 väntas investeringsvolymen i detta alternativ vara 6-7% lägre än i huvudalternativet.

De snabbare löneökningarna har däremot effekter på hushållens ekonomi först mot slutet av perioden. Den svagare sysselsättningstillväxten kompenseras under de första åren av högre löner, varför lönesumman mätt i fasta priser ökar snabbare i referensalternativet. Först 1995 får den svagare ekonomiska utvecklingen genomslag på hushållens löneinkomster, som då ökar betydligt långsammare än i huvudalternativet. Skillnaden är dock liten, den reala lönesumman vid kalkylperiodens slut i det närmaste lika stor i båda alternativen. Detta leder till att även den privata konsumtionen växer ungefär lika mycket i båda alternativen. Ur den offentliga sektorns synvinkel innebär detta att de viktigaste skattebaserna räknat i fasta priser utvecklas ungefär lika. Den högre prisökningstakten i referensalternativet ger däremot en snabbare nominell ökning av skattebaserna.

De negativa effekterna på kapitalbildningen innebär emellertid att tillväxten i ekonomin blir svagare. Visserligen ökar tillväxttakten, men den ligger hela perioden under 1,5%. Sysselsättningen ökar mycket svagt och arbetslösheten fortsätter växa under hela perioden och blir nära 5% 1996.

Den genomsnittliga BNP-tillväxten under hela kalkylperioden 1990-1996 beräknas i *huvudalternativet* uppgå till 1,7% per år, medan den genomsnittliga tillväxten i *referensalternativet* blir knappt 0,9% per år. Sammantaget leder det till en skillnad i BNP-nivå som, frånräknat inflationen, 1996 uppgår till nära 5%. Räknat i 1991 års penningvärde motsvarar detta drygt 60 miljarder kronor.

3. Beräkningsmetod

Syftet med beräkningarna är att klarlägga konsekvenserna av redan fattade beslut och gjorda åtaganden.

3.1 Inkomster

Inkomstberäkningarna baseras på rikrevisionsverkets (RRV) beräkningar med utgångspunkt utifrån antaganden om den ekonomiska utvecklingen som redovisats i tabellerna 2.1 och 2.2.

Den inkomstnivå vid vilken skyldighet föreligger för fysiska personer att betala statlig inkomstskatt skrivs fr.o.m. 1992 upp med utvecklingen av konsumentprisindex plus två procentenheter.

Beräkningarna av inkomstskatter för juridiska personer baseras på antaganden om företagens driftsöverskott. Det antas att driftsöverskotten återhämtas under perioden.

Fr.o.m. 1991/92 kommer myndigheternas ställning i mervärdeskattesystemet att ändras. Myndigheterna kommer att kompenseras för ingående mervärdeskatt genom avräkning mot inkomsttitel istället för mot anslag. Myndigheternas anslag skall därför budgeteras exkl. mervärdeskatt. Av tekniska skäl är budgetförslaget för 1991/92 fortfarande bruttoredovisat vad gäller myndigheterna. Omläggningen sker istället i samband med att regleringsbreven utfärdas för budgetåret 1991/92. För att få jämförbarhet redovisas mervärdeskatten brutto för hela perioden. Nivåerna blir därmed högre på både inkomst- och utgiftssidan än enligt den genomförda nettobudgeteringen. Vad gäller beräkningar av t.ex. utgiftskvot har dock korrigeringar gjorts för detta.

Den kommunala utdebiteringen, dvs. kommunalskatten, antas vara oförändrad under långtidsbudgetperioden.

3.2 Utgifter

Utgångspunkten är att beräkna utgifterna som följer 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 enligt beräkningar av volymförändringarna. Här kan nämnas utvecklingen av antalet pensionärer resp. antalet barn i skolålder vilket direkt styr utgifterna på folkpensionsanslaget och statsbidraget till grund- och gymnasieskolorna.

Vissa anslag styrs av ramar eller särskilda program för viss verksamhet. I de fall det tydligt klargjorts att anslagen är tidsbegränsade har utgifterna minskats vid sluttidpunkten för programmet. I annat fall ligger utgifterna kvar oförändrade. Utgifter för investeringar har behandlats på likartat sätt.

Vissa inkomst- och utgiftsförändringar redovisas som tillkommande utgiftsbehov, netto. Så sker för att i långtidsbudgeten ge en rättvisande bild av utvecklingen med anledning av förändringar som inte redovisas på något annat ställe i statsbudgeten.

En värdesäkring av vissa ej formellt indexerade utgifter har gjorts.

Schablonmässigt ligger en oförändrad sjukfrånvaro i förhållande till det som antagits för 1992 till grund för beräkningarna i långtidsbudgeten.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att hålla nere arbetslösheten har inkluderats i beräkningarna.

Den tioprocentiga besparingen inom statsförvaltningen är beaktad i beräkningarna, utöver förslaget för 1991/92, genom en successiv minskning av de årliga utgifterna med sammanlagt 1,2 miljarder kronor under åren 1992/93 och 1993/94.

Minskningen av anslagsbehållningarna antas schablonmässigt uppgå till 1,5 miljarder kronor per år.

Uppräkningen av utgifterna från fasta till löpande priser har gjort enligt de antaganden om pris- och löneutvecklingen som redovisats i tabellerna 2.1 och 2.2.

För långtidsbudgetperioden är beräkningarna i fasta priser gjorda i 1991/92 års prisnivå. För den historiska perioden avser fasta priser 1985 års priser.

Beräkningen av statsskuldsräntorna för budgetåret 1991/92 har beräknats enligt gällande räntenivå vid beräkningstillfället. För tidsperioden framöver baseras ränteberäkningarna på antagen räntenivå. I beräkningarna antas nettoupplåningen i utlandet vara oförändrad, varför räntebetalningarna till utlandet blir desamma i båda alternativen.

4. Statsbudgetens inkomster

Statsbudgetens inkomster är starkt beroende av den ekonomiska utvecklingen och därmed i hög grad beroende av de antaganden som presenterats i avsnitt 2. På kort sikt leder hög nominell pris- och löneökningstakt till snabbt stigande inkomster. Om löneökningstakten, utan motsvarande produktivitetsökningar, varaktigt ligger på en högre nivå än våra konkurrentländers, leder detta till att konkurrensläget försämras. Denna utveckling leder på sikt till försämrad tillväxt och påverkar därmed inkomstutvecklingen negativt.

På lång sikt är det produktivitetsutveckling och sysselsättning som avgör tillväxten i ekonomin och därmed utvecklingen av inkomsterna.

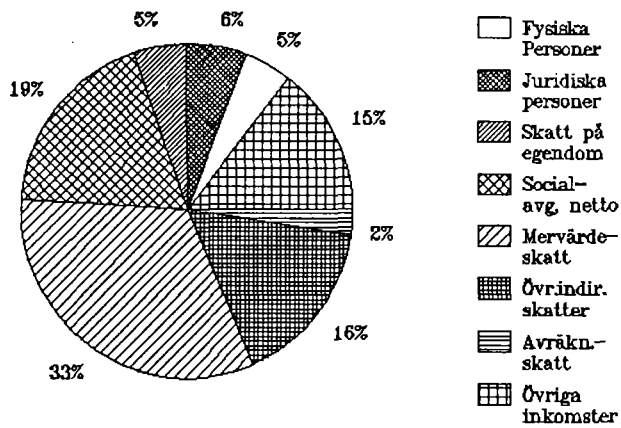
4.1 Skattereformen

Skattereformen syftar till att höja effektiviteten i ekonomins funktionssätt. Inkomstskattesatserna sänks och skattebaserna breddas för både inkomst- och mervärdeskatt. Sammantaget innebär skattereformen att skatten på arbete sänks kraftigt medan skatten på konsumtion och kapital skärps. En viktig del av reformen är att arbetsutbudet stimuleras genom sänkning av marginalskatten på arbetsinkomster.

4.2 Utveckling 1985/86 - 1995/96

Fördelningen 1991/92 av statsbudgetens olika inkomstslag framgår av diagram 4.1 och inkomsternas utveckling av tabell 4.1.

Diagram 4.1 Statsbudgetens inkomster 1991/92



Källa: Finansdepartementet

Statsbudgetens inkomster har under *de senaste fem åren* ökat med 126 miljarder kronor och i genomsnitt med 10% per år i löpande priser. BNP har under samma tidsperiod ökat med i genomsnitt 9,3% per år.

Tabell 4.1 Statsbudgetens inkomster
Miljarder kronor, löpande priser

	1991/92	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1991/92-1995/96 Huvudalt.	Referensalt.	1985/86-1989/90
Fysiska personers skatt	21,2	2,3	0,3	17,0
Juridiska personers skatt	27,4	6,9	4,4	10,0
Skatt på egendom	23,8	8,6	8,6	29,8
Socialavgifter	85,4	1,8	3,6	2,0
Mervärdeskatt	149,8	3,1	5,0	12,1
Övriga indirekta skatter	74,1	1,0	1,0	8,0
Avräkningsskatt	10,9	20,5	21,6	-
Övriga inkomster	67,1	-5,7	-5,0	3,9
Summa inkomster	**459,7**	**2,5**	**3,3**	**9,9**
som andel av BNP[1]	31,4			
Nyckeltal:				
Lönesumma	629,9	4,7	6,4	10,0
Privat konsumtion	793,6	4,3	6,2	9,2
BNP	1464,4	4,6	6,0	9,3

[1]Andelen var 30,4% 1985/86 och beräknas för 1995/96 till 28,9% i huvudalternativet och 28,2% i referensalternativet

Källor: Riksrevisionsverket och finansdepartementet

Inkomsterna som andel av BNP ökade under samma tidsperiod från ca 29% till ca 31%. Under perioden ökade skatteinkomsterna från fysiska personer med i genomsnitt ca 17% per år.

Under *långtidsbudgetperioden* beräknas statsbudgetens inkomster till följd av den lägre inflationstakten i huvudalternativet öka med i genomsnitt 2,5% per år. I huvudalternativet ökar inkomsterna från fysiska och juridiska personer med i genomsnitt 2,3% resp. 6,9% per år. I referensalternativet blir ökningstakten lägre p.g.a. högre kommunalskatteutbetalningar och mindre gynnsam vinstutveckling. Inkomsterna av socialavgifter och mervärdeskatt ökar relativt långsamt i huvudalternativet p.g.a. låg löne- resp. prisutvecklingstakt.

4.3 Skatter

Statsbudgetens skatteinkomster utgörs av skatter från fysiska och juridiska personer, lagstadgade sociala avgifter samt inkomster från mervärdeskatt och övriga indirekta skatter. Sammantaget utgör skatterna närmare 90% av de totala statsinkomsterna.

4.3.1 Fysiska personers skatt

Inkomster från fysiska personers skatt beror främst av de statliga inkomstskattesatserna samt löneutveckling och därmed även av den ekonomiska tillväxten. Inkomsterna från fysiska personers inkomstskatt utgjorde ca 20% av de totala inkomsterna 1989/90. I och med att skattesystemet reformerats minskar denna andel av de totala inkomsterna. Förändringen beror främst på att den statliga inkomstskatten sänks. I

beräkningarna minskar fysiska personers inkomstskatt som andel av de totala inkomsterna för att 1991/92 uppgå till omkring 5%.

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 brytpunkten. Vid hög reallöneökning ökar skattekvoten. I det gamla skattesystemet ökade skattekvoten vid nominell löneökning om skatteskalan inte justerades i motsvarande mån.

Under de första två åren i långtidsbudgetperioden minskar inkomsterna till statsbudgeten från fysiska personer, netto. Utbetalningarna av kommunalskattemedel ökar då kraftigt. Det är främst två orsaker till detta. Den ena är att basbreddningen som ingår i skattereformen genomförs helt fr.o.m. 1991. Denna ökning neutraliseras dock genom avräkningsskatten som redovisas under övriga inkomster. Den andra orsaken är att utbetalningarna baseras på löneutvecklingen två år före tidpunkten för utbetalning. Sålunda påverkar löneutvecklingen under 1989/90 och 1990/91 förändringen i de kommunala skatteutbetalningarna under 1991/92 och 1992/93.

4.3.2 Juridiska personers skatt

Skatten från juridiska personer har under de senaste fem åren ökat med i genomsnitt 10% per år, vilket motsvarar ökningstakten av de totala inkomsterna. Den reformerade företagsbeskattningen innebär att bolagsskatten sänks från 52% till 30% samtidigt som utrymmet för bokslutsdispositioner minskas. Sammantaget höjs den effektiva skattesatsen. Beräkningarna baseras på antaganden om utvecklingen av näringslivets resultat före skatt (driftsöverskott). Driftsöverskotten antas under långtidsbudgetperioden öka från dagens relativt låga nivå. Ökningstakten i driftsöverskotten ligger på högre nivå än löneutvecklingen.

Under perioden ökar skatteinkomsterna från juridiska personer med i genomsnitt 6,9% per år i huvudalternativet. Känslighetsanalysen enligt referensalternativet visar på en lägre ökningstakt för dessa skatteinkomster. I och med den reformerade företagsbeskattningen kommer obeskattade reserver till viss del att lösas upp och därmed beskattas. Dessa tillfälliga skatteinkomster beräknas till drygt 6 miljarder kronor per år under fyra år med början 1991. Avskattningen av företagens obeskattade reserver redovisas dock utanför statsbudgeten men ingår i statens inkomster och påverkar statens upplåningsbehov.

4.3.3 Lagstadgade socialavgifter

De lagstadgade socialavgifterna följer vid oförändrat avgiftsuttag lönesummans utveckling och är således avhängiga den nominella och reala tillväxten i ekonomin. Det totala avgiftssuttaget framgår av tabell 4.3. En tredjedel av avgiftsinkomsterna redovisas på statsbudgeten. Resten överförs direkt till fonder utanför statsbudgeten, av vilka AP-fonden är den största. Sjukförsäkrings- och arbetsskadeavgifterna redovisas netto på statsbudgetens inkomstsida, dvs. med avdrag för de

Tabell 4.2 Lagstadgade socialavgifter
Miljarder kronor, löpande priser

	1991/92	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1991/92-1995/96 Huvudalt.	Referensalt.	1985/86-1989/90
Socialavgifter, brutto	248,9	4,3	5,9	11,4
Sjukförsäkringsutgifter[1]	56,3	0,7	2,2	11,6
Arbetsskadeförsäkrings-utgifter	12,5	11,0	12,5	38,2
Övriga utgifter	94,7	5,9	10,4	16,0
Socialavgifter, netto	85,4	3,6	1,8	2,0

[1]I detta belopp ingår administrationskostnader

Källor: Riksrevisionsverket, socialdepartementet och finansdepartementet
Anm: I socialavgifter brutto, ingår överföringen av sjukförsäkringsfonden (4,9 miljarder kronor) under 1991/92.

Tabell 4.3 Lagstadgade socialavgifter

Procent av avgiftsunderlag	Avgiftsuttag 1990-1991	Antaget avgiftsuttag 1992-1996
Avgifter vilka helt redovisas på statsbudgeten		
Folkpensionsavgift	7,45	7,45
Barnomsorgsavgift	2,20	2,20
Vuxenutbildningsavgift	0,27	0,31[1]
Allmän löneavgift[2]	0,16[3]	0,34
Särskild löneskatt[4]	22,20	22,20
Avgifter vilka nettoredovisas på statsbudgeten		
Sjukförsäkringsavgift	10,10	10,10
Arbetsskadeförsäkringsavgift	0,90	0,90
Avgifter vilka ej redovisas på statsbudgeten		
ATP-avgift	13,00	13,00
Delpensionsavgift	0,50	0,50
Arbetsmarknadsavgift	2,16	2,12[5]
Lönegarantiavgift	0,20	0,20
Arbetarskyddsavgift	0,35	0,35
Avgift för sjöfolks pensionering[6]	1,20	1,20
Arbetsmiljöavgift[7]	1,50	-
Summa	38,79	37,47

[1]Fr.o.m. 1 juli 1992. Under perioden 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]Under första halvåret 1991 uppgår avgiften till 1,64%.
[3]Under perioden 1 juli 1991 t.o.m. 31 december 1992 uppgår avgiften till 0,16%. Därefter är avgiften 0,34%.
[4]Ingår i skattereformen 1991. Den särskilda löneskatten utgår på passiv näringsverksamhet, för lön och aktiv näringsverksamhet efter 65 års ålder samt för arbetsgivares pensionspremier.(Ingår inte i "Summa").
[5]Fr.o.m. 1 juli 1992. Under perioden 1 juli 1993 t.o.m. 30 juni 1994 är avgiften 2,08%. Fr.o.m. 1 juli 1994 sänks avgiften till 2,04%.
[6]Betalas endast av arbetsgivare som sysselsätter sjömansskattepliktig personal. (Ingår inte i "Summa").
[7]Fr.o.m. den 1 september 1989 t.o.m. december 1990.

Källor: Riksrevisionsverket och finansdepartementet

utgifter som de avses finansiera. Sålunda kan underskott uppstå på

inkomsttitel beroende på att utgifterna överstiger avgiftsinkomsterna. Socialavgifternas andel av de totala inkomsterna, som de redovisas påbudgeten, minskade från ca 18% av de totala inkomsterna 1985/86 till ca 14% under 1989/90. Minskningen av socialavgifternas andel av de totala inkomsterna beror bl.a. på att utgifterna har ökat i snabbare takt än avgiftsinkomsterna.

Under långtidsbudgetperioden ökar nivån på statens inkomster från de sociala avgifterna sammantaget, brutto, från 248,9 till 294,5 miljarder kronor i huvudalternativet i löpande priser. Detta motsvarar en årlig genomsnittlig ökning med 4,3%. Ökningstakten är något lägre än lönesummans utveckling, vilket beror på den engångsvisa överföringen av sjukförsäkringsfonden under 1991/92. Dras de nettoredovisade utgifterna bort blir ökningstakten i genomsnitt 3,6% per år.

Skillnaden mellan dessa ökningstakter beror främst på att utgifterna för arbetsskadeförsäkringen ökar i betydligt högre takt än inkomster av sociala avgifter, brutto.

Referensalternativet ger något snabbare ökning av dessa inkomster.

4.3.4 Skatt på egendom

Skatt på egendom utgörs av skatt på fast egendom, förmögenhetsskatt, arvs- och gåvoskatt, stämpelskatt och skatt på värdepapper. Sammantaget inbringar dessa skatter 23,8 miljarder kronor under 1991/92 enligt det reviderade budgetförslaget. Under de senaste fem åren har dessa skatteinkomster ökat med knappt 30% per år i genomsnitt. Den kraftiga inkomstökningen beror främst på överföringen av inkomsterna av fastighetsbeskattningen från kommunerna till staten fr.o.m. 1987 samt på höjningen av stämpelskatten och omsättningsskatten på värdepapper.

Under långtidsbudgetperioden beräknas nivån på dessa skatteinkomster öka med 9,3 miljarder kronor, motsvarande knappt 9% per år. Ökningen beror främst på höjda taxeringsvärden på fastigheter 1990 och höjningen av fastighetsskatten i samband med skattereformen 1991.

4.3.5 Mervärdeskatt

Mervärdeskatten uppgår enligt det reviderade budgetförslaget för 1991/92 till 149,8 miljarder kronor.

Under de senaste fem åren har statens inkomster av mervärdeskatt ökat med drygt 12% i genomsnitt per år.

Skattereformen finansieras bl.a. genom att fler varor och tjänster blir momsbelagda. Därmed ökar mervärdeskattens andel av statsinkomsterna. Under perioden 1989/90 - 1991/92 beräknas mervärdeskatteinkomsterna öka från en fjärdedel till en tredjedel av de totala skatteinkomsterna.

Under långtidsbudgetperioden ökar inkomsterna av mervärdeskatt i huvudalternativet med 3,1% per år i genomsnitt. Motsvarande ökning i referensalternativet är 5,0%.

Ökningen är något lägre än utvecklingen av den privata konsumtionen. Det finns främst två anledningar till detta. Dels upphör den tillfälliga momshöjningen fr.o.m. 1992, dels får kommunerna fr.o.m. 1991 göra

avdrag för nettot av ingående mervärdeskatt minus utgående mervärdeskatt. Den sistnämnda effekten neutraliseras genom avräkningsskatten.(Se vidare avsnitt 4.3.7)

4.3.6 Övriga indirekta skatter

Flertalet av de övriga indirekta skatterna utgår med fasta belopp för viss volym eller per enhet. Vid prisförändring innebär detta att den reala skatten varierar. Under de senaste fem åren har dessa skatteinkomster ökat med i genomsnitt 8% per år.

Under den framförliggande femårsperioden beräknas inkomsterna från övriga indirekta skatter öka med i genomsnitt 1,0% per år i huvudalternativet.

4.3.7 Avräkningsskatt

Avräkningsskatten tillkom som ett led i skattereformen för att neutralisera effekten för kommunerna av breddade skattebaser och för kommunernas avdrag för mervärdeskatt. Skatten tas ut fr.o.m. 1990/91. Under långtidsbudgetperioden ökar dessa skatteinkomster kraftigt, med i genomsnitt 20,5% per år i huvudalternativet. Enligt beräkningarna ökar dessa skatteintäkter från 10,9 miljarder kronor 1991/92 till 23,4 miljarder kronor 1993/94 i huvudalternativet. I referensalternativet blir dessa skatteintäkter något högre. De stora ökningarna beror på att effekterna av basbreddningar och att kommunernas avdrag för mervärdeskatt slår igenom successivt under perioden 1991/92 - 1993/94.

4.4 Övriga inkomster

Övriga inkomster består av inkomster från statens verksamhet (affärsverkens inleveranser, ränteinkomster, statliga avgifter m.m.), inkomster av försåld egendom och återbetalning av lån m.m. Dessa inkomster utgör 15% av de totala inkomsterna på statsbudgeten. Under den framförliggande femårsperioden beräknas dessa inkomster årligen minska med i genomsnitt 5,7% i huvudalternativet. Minskningen beror främst på att inleveranser från televerket sker engångsvis 1991/92 och att statens finansiering av statliga bostadslån fr.o.m. 1985 successivt förs över från statsbudgeten till statens bostadsfinansieringsbolag (SBAB).

5. Statsbudgetens utgifter

Statsbudgetens utgifter beräknas 1991/92 uppgå till sammanlagt 539 miljarder kronor. Av dessa nettoredovisas 69 miljarder kronor på inkomstsidan. Detta gäller 85 % av utgifterna för sjukförsäkringen (inkl. föräldraförsäkringen) samt 100 % av utgifterna för arbetsskadeförsäkringen, vilka räknas av mot de avgifter som avses finansiera dem. Redovisningen sker under inkomsttitlarna sjukförsäkringsavgift, netto och övriga socialavgifter, netto.

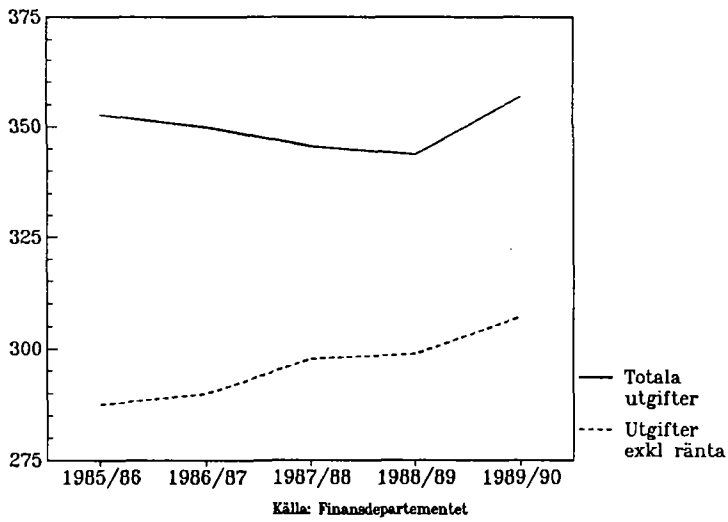
Om inte annat anges avses med statsbudgetens utgifter i det följande bruttoutgifterna, dvs. inklusive de utgifter som enligt ovan redovisas på inkomstsidan. Med utgifter netto avses utgiftsidans utgifter.

5.1 Utveckling 1985/86 - 1995/96

Statsbudgetens utgifter exkl. statsskuldräntor ökade realt under *perioden 1985/86 - 1989/90* med i genomsnitt ca 1,5 % per år. Om de utgifter som redovisas på inkomstsidan exkluderas blir ökningen ca 0,4 %. Statsbudgetens utgifter inkl. statsskuldräntor ökade med ca 0,1 % per år i fasta priser, vilket speglar de fallande ränteutgifterna. Den reala BNP-tillväxten var samtidigt i genomsnitt 1,6 % per år. Statsbudgetens utgifter som andel av BNP minskade därmed från 40,5 % 1985/86 till 37,3 % 1989/90.

Diagram 5.1 Statsbudgetens utgifter, brutto, inkl. och exkl. statsskuldräntor 1985/86 - 1989/90

Miljarder kronor, fasta priser



Källa: Finansdepartementet

De utgifter som ökat mest är transfereringar för räntebidrag till bostäder och sjukförsäkring samt bidrag till kommunerna för förläggningskostnader för flyktingar. Att utgifterna totalt sett inte ökat mer

förklaras av att utgiftsminskningar skett inom andra områden. Studielån samt vissa affärsverks investeringsanslag har lyfts ut från statsbudgeten. En minskning av utgifterna för sysselsättningsskapande åtgärder har kunnat ske till följd av den goda konjukturen samtidigt som företagsstöden dragits ner. Dessa utgiftsminskningar motsvarar tillsammans en genomsnittlig årlig minskning av utgifterna med 1,1%. Samtidigt har statsskuldens värde och därmed utgifterna för statsskuldräntor realt och nominellt minskat. Vid utgången av 1989/90 uppgick statsskulden till 582 miljarder kronor, varav 498 miljarder kronor avsåg lån i svenska kronor och 84 miljarder kronor avsåg lån i utländsk valuta.

Under *långtidsbudgetperioden*, dvs. 1991/92 - 1995/96, beräknas statsbudgetens utgifter exkl. statsskuldräntor **realt** successivt minska. 1995/96 är utgifterna ca 14 miljarder kronor lägre än 1991/92. Totalt inkl. statsskuldräntor för perioden beräknas en minskning om 1,1% per år eller 24 miljarder kronor totalt att jämföra med en ökning om 0,1% per år i ökning den gångna femårsperioden. En viktig förklaring till volymminskningen är att utgifterna för bostadssubventioner realt faller under perioden, dock från en mycket hög nivå 1991/92. Detta är en följd av att de nya regler för räntestöd som gäller fr.o.m. 1992 innebär ett minskat åtagande för staten. En annan förklaring är att utgifterna för programmet med omställningsåtgärder inom jordbruket faller bort under perioden. Stora utgiftsökningar beräknas i övriga transfereringssystem, bl.a. för arbetsskadeförsäkring, barnbidrag och bidrag till kommunerna för omsorg för barn och gamla. Automatisk ökning av vissa anslag, t.ex. biståndet till u-länderna och skatteutjämningsbidraget till kommunerna, ger också volymökningar under perioden. Ökningen av skatteutjämningsbidraget finansieras dock helt av motsvarande ökning av skatteutjämningsavgiften.

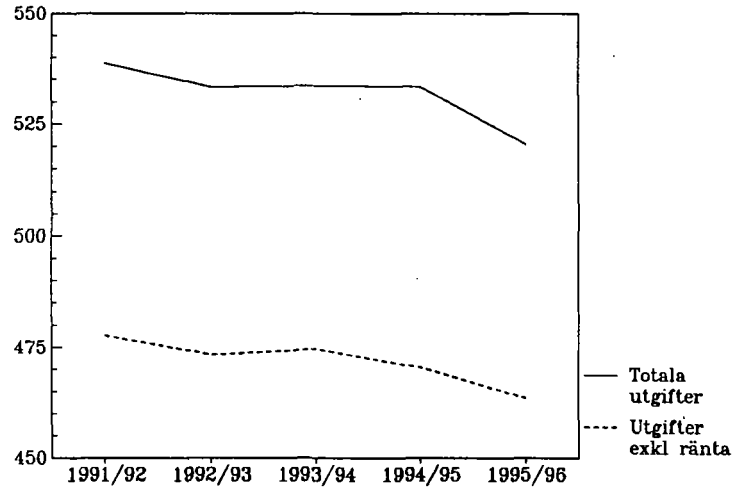
I **löpande priser** beräknas statsbudgetens utgifter i huvudalternativet öka med i genomsnitt ca 1,8% per år. Den genomsnittliga BNP-tillväxten är samtidigt ca 4,6% per år. Sammantaget innebär detta att statsbudgetens utgiftskvot faller från 36,8% 1991/92 till 33,5% 1995/96. En känslighetsanalys visar att om ekonomin utvecklas enligt referensalternativet, ökar utgifterna med i genomsnitt ca 4,4% per år samtidigt som den genomsnittliga årliga BNP-tillväxten är ca 6,0%. Detta innebär att utgiftskvoten i referensalternativet endast faller till 35,5%.

Orsaken till den förhållandevis långsamma utgiftsutvecklingen är antaganden om dämpning av pris- och löneökningstakten under perioden samt antagandet om fallande räntor i båda alternativen. Nedväxlingen av pris- och löneökningstakt är dock mer markerad i huvudalternativet än i referensalternativet.

Att utgifterna ökar snabbare i referensalternativet kan huvudsakligen hänföras till ett fåtal faktorer. Till följd av svagare ekonomisk tillväxt och därmed högre arbetslöshet är utgifterna för arbetsmarknadspolitik större i referensalternativet än i huvudalternativet. De indexbundna transfereringarna justeras automatiskt till följd av prisutvecklingen och ökar följdaktligen mer i referensalternativet än i huvudalternativet. Den sämre utvecklingen av budgetsaldot och den högre räntenivån i referens-

Diagram 5.2 Statsbudgetens utgifter, brutto, inkl. och exkl. statsskuldräntor 1991/92 - 1995/96

Miljarder kronor, fasta priser, huvudalternativ



Källa: Finansdepartementet

alternativet medför mot slutet av perioden att utgifterna för statsskuldräntor blir högre i detta alternativ än i huvudalternativet. Även utgifter för statlig konsumtion, dvs. löner, övriga förvaltningsutgifter, försvaret m.m. ökar snabbare i referensalternativet till följd av den snabbare pris- och löneökningstakten.

Tabell 5.1 Utgifter för statsskuldräntor m.m.
Miljarder kronor, löpande priser

Huvudalternativ	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
Totalt	61,0	60,0	59,0	63,0	57,0
Räntor på lån i svenska kronor	56,5	55,4	53,8	57,6	52,2
Räntor på lån i utländsk valuta	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Valutakursdifferenser	0,0	0,1	0,7	0,9	0,3
Referensalternativ		1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
Totalt		61,0	59,0	64,0	65,0
Räntor på lån i svenska kronor		56,4	53,8	58,6	60,2
Räntor på lån i utländsk valuta		4,5	4,5	4,5	4,5
Valutakursdifferenser		0,1	0,7	0,9	0,3

Källa: Riksgäldskontoret

Utgifterna för räntor på statsskulden består dels av ränteutgifter för lån inom och utom landet, dels av realiserade valutaförluster/-vinster. För budgetåret 1991/92 beräknas dessa utgifter uppgå till 61 miljarder kronor.

I huvudalternativet beräknas utgifterna för statsskuldräntor vara i stort sett oförändrade under perioden fram till 1993/94, eftersom de antagna lägre räntorna gör att budgetunderskotten inte avspeglas i ökade statsskuldräntor förrän 1994/95. De faller kraftigt 1995/96, dels beroende

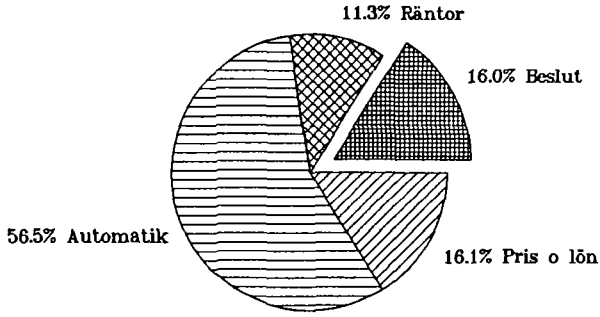
på budgetöverskott, dels beroende på att stora lånestockar då omsätts till betydligt lägre räntor.

I referensalternativet följer utvecklingen av statsskuldräntorna mönstret i huvudalternativet under hela perioden fram till 1994/95. Sista året i perioden blir dock dessa utgifter avsevärt större i referensalternativet. Detta beror dels på fortsatt budgetunderskott, dels på högre räntenivåer.

5.2 Utgiftstyrande faktorer

Närmare 60% av statsbudgetens utgifter, vilket 1991/92 motsvarar 310 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, anslag till det kommunala skolväsendet, försvarsutgifter, räntebidrag till bostäder och skatteutjämningsbidrag till kommunerna. Utgifter för *räntor på statsskulden* svarar för 11% och beräknas uppgå till 61 miljarder kronor. Dessa utgifter styrs av den historiska utvecklingen av statsbudgetens saldo, som avspeglas i statsskulden, samt av räntenivån. Därtill kommer 16% eller nära 90 miljarder kronor för utgifter som i efterhand *kompenseras för historisk inflation*. Till denna kategori hänförs främst utgifter för den offentliga förvaltningen. Omkring 85 miljarder kronor eller ca 16% av statsbudgetens utgifter bestäms av *separata beslut*. De största av dessa utgifter avser allmänna barnbidrag och utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Diagram 5.3 Automatik i utgiftsutvecklingen



Källa: Finansdepartementet

Sammanfattningsvis kan sägas att endast en liten del av utgifterna styrs genom särskilda beslut, medan merparten endast kan påverkas genom ändringar i befintliga regelsystem. Huvuddelen av utgifterna bestäms av

pris- och löneutvecklingen. Detta gör att en god ekonomisk utveckling med hög BNP-tillväxt och måttliga pris- och löneökningar ger en långsam ökning av statsutgifterna och fallande statlig utgiftskvot. En ekonomisk utveckling med låg tillväxt och större pris- och löneökningar ger en snabb ökning av statsutgifterna och stigande statlig utgiftskvot.

5.3 Utgifterna fördelade på realekonomiska kategorier

I detta avsnitt görs en uppdelning av utgifterna i realekonomiska kategorier. Denna innebär att utgifterna indelas i konsumtion, investeringar, transfereringar och finansiella transaktioner. I stort sett överensstämmer denna uppdelning med det internationella nationalräkenskapssystemet SNA (System of National Accounts).

Tabell 5.2 Realekonomisk fördelning av statsbudgetens utgifter
Miljarder kronor, fasta priser (fp) och löpande priser (lp).

	1991/92	Genomsnittlig procentuell förändring per år			
		1991/92-1995/96 lp Huvudalt.	1991/92-1995/96 lp Referensalt.	1991/92-1995/96 fp	1985/86-1989/90 fp
Konsumtion	113,4	2,2	5,3	-0,9	2,1
Investeringar	11,9	1,2	2,8	-1,1	-1,3
Transfereringar, brutto	353,4	2,1	4,2	-0,8	1,7
till hushåll	194,7	2,0	3,9	-0,6	4,3
till kommunerna[1]	84,7	5,8	6,6	1,6	-0,7
till utlandet	14,5	4,7	6,0	2,3	5,4
till företag m.m.	59,6	-4,0	1,0	-6,0	-5,1
Finansiella transaktioner	1,2	3,9	3,9	0,0	-13,4
Statsskuldräntor	61,0	-1,7	1,6	-4,5	-6,7
Summa utgifter[2]	**541,1**	**1,8**	**4,4**	**-1,1**	**0,1**
varav transfereringar från inkomstsidan	68,8	2,8	4,0	0,2	7,7

[1]Inkl. skatteutjämningsbidrag, brutto och statsbidrag till KBT
[2]Inkl. tillkommande utgiftsbehov

Källor: Finansdepartementet, riksrevisionsverket och riksgäldskontoret

5.3.1 Konsumtion

Utgifterna för statlig konsumtion beräknas 1991/92 utgöra en femtedel av statsbudgetens utgifter. Dessa består av löner och andra utgifter för framför allt statlig förvaltning, försvaret och högskolan.

Under perioden 1985/86 - 1989/90 ökade den statliga konsumtionen med i medeltal 2,1% per år realt. De konsumtionsutgifter som ökat mest avser drift av vägar och järnvägar, arbetsmarknadsutbildning samt utgifter för förläggningskostnader för flyktingar.

Under perioden 1991/92 - 1995/96 beräknas de statliga konsumtionsutgifterna i fasta priser minska med i genomsnitt 0,9% per år. Att utgifterna minskar beror till stor del på att utgifter för förläggningskostnader för flyktingar minskar. Ungefär en tredjedel av minskningen

i konsumtionsutgifter förklaras av den aviserade bantningen av den statliga administrationen med tio procent på tre år.

5.3.2 Investeringar

Investeringsutgifterna beräknas 1991/92 utgöra drygt 2% av statsbudgetens utgifter. De största investeringarna som finansieras över statsbudgeten går till vägar och järnvägar.

Utgifter för byggnader och anläggningar samt materielinköp för civila ändamål betraktas som investeringar. I likhet med statsbudgetens övriga utgifter belastar investeringsutgifterna budgeten vid utgiftstillfället. Någon periodisering sker sådeles inte. Endast de av statens egna investeringar som finansieras över statsbudgeten redovisas i denna kategori. Utgifter som går till andra sektorer i ekonomin för investering redovisas som transfereringar till respektive sektor.

Investeringarna minskade under perioden 1985/86 - 1989/90 i fasta priser genomsnittligt med 1,3% per år. Att investeringarna minskat förklaras av att statens vattenfallsverks investeringsanslag lyftes av från statsbudgeten 1988/89. Övriga investeringar har ökat med 6,9% per år i genomsnitt. Nästan hälften av investeringsökningen har bestått av väginvesteringar.

Investeringarna faller under långtidsbudgetperioden med 1,1% per år i genomsnitt.

5.3.3 Transfereringar

De sammanlagda transfereringarna beräknas 1991/92 utgöra två tredjedelar av statsbudgetens utgifter. De hushållstransfereringar som redovisas på inkomstsidan utgör 13% av utgifterna. Transfereringarna går främst till hushåll, kommuner, företag och som bistånd till utlandet.

Under budgetåren 1985/86 - 1989/90 minskade utgifterna för företagsstöd och arbetsmarknadspolitiska åtgärder samtidigt som transfereringarna till hushåll ökade kraftigt. De hushållstransfereringar som ökat mest är sjukförsäkring och studiemedel. Räntebidrag till bostäder, vilka betraktas som transfereringar till företag, ökade också kraftigt.

Under långtidsbudgetperioden beräknas en liten minskning av statsbudgetens transfereringar.

Hushållstransfereringar svarar för mer än hälften av statsbudgetens transfereringsutgifter. De största hushållstransfereringarna på budgetens utgiftssida är folkpensioner, allmänna barnbidrag och studiestöd. Hushållstransfereringarna på utgiftssidan minskar under långtidsbudgetperioden, främst på grund av minskade utgifter för folkpensioner. Denna minskning motsvaras av ökade utgifter inom ATP-systemet utanför statsbudgeten.

Stora hushållstransfereringar redovisas även på statsbudgetens inkomstsida. Dessa är sjuk- och föräldraförsäkringen (85% redovisas på inkomstsidan) samt arbetsskadeförsäkringen (100% redovisas på inkomstsidan). Utgifterna på inkomstsidan har ökat kraftigt under senare år, till följd av hög och växande sjukfrånvaro och att allt fler fått

arbetsskadeersättning. Sedan 1990 har sjukfrånvaron minskat, vilket till en del kan antas bero på konjukturavmattningen. Till följd av sänkta ersättningsnivåer i sjukförsäkringen, införande av en arbetsgivarperiod och antagande om lägre sjukfrånvaro beräknas utgifterna för sjukpenning falla ytterligare 1991/92.

Arbetsskadeförsäkringens utgifter förväntas öka kraftigt även under långtidsbudgetperioden. Utgifterna för sjukförsäkringen minskar under samma period, vilket förklaras av att arbetsgivarperioden endast får effekt under andra halvåret av budgetåret 1991/92. Föräldraförsäkringen förväntas öka under perioden, om än inte lika snabbt som tidigare.

Tabell 5.3 Transfereringar till hushåll
Miljarder kronor, fasta priser (fp) och löpande priser (lp).

	1991/92	Genomsnittlig procentuell förändring per år			
		1991/92-1995/96 lp Huvudalt.	1991/92-1995/96 lp Referensalt.	1991/92-1995/96 fp	1985/86-1989/90 fp
Summa transfereringar till hushåll	**195,0**	**2,0**	**3,9**	**-0,6**	**4,0**
varav:					
Folkpensioner[1]	68,2	1,7	3,2	-1,1	0,4
Sjukförsäkring	45,0	-0,6	1,3	-3,1	5,8
Föräldraförsäkring	17,0	3,5	5,0	0,9	11,6
Arbetsskadeförsäkring	12,5	11,0	12,5	5,2	38,2

[1]Ålderspensioner, förtidspensioner, efterlevnadspensioner och KBT

Källor: Finansdepartementet och riksrevisionsverket

Transfereringar till kommuner omfattar både specialdestinerade och generella statsbidrag. Under långtidsbudgetperioden förväntas de öka med ca 1,6% per år. Framför allt är det bidraget till kommunal barnomsorg, bidrag till äldreomsorgen och skatteutjämningsbidraget som ökar. Den föreslagna reformen för äldreomsorgen medför förskjutning av vissa utgifter från 1991/92 till 1992/93. Ökningen av skatteutjämningsbidraget finansieras normalt genom beslut om höjning av skatteutjämningsavgiften på budgetens inkomstsida. Den extra höjningen av skatteutjämningsavgiften för 1992 antas återbetalas under åren 1993 - 1995.

Transfereringar till företag m.m. förväntas minska kraftigt i fasta priser. En viktig orsak är att de tillfälliga utgifterna för omställningsåtgärder inom jordbruket försvinner under perioden. Antagandet om låga realräntor medför vidare minskade utgifter för räntebidrag till bostäder, vilka betraktas som transfereringar till företag.

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 öka med i genomsnitt 2,3% per år i fasta priser.

Tabell 5.4 Övriga transfereringar
Miljarder kronor, fasta priser (fp) och löpande priser (lp).

	1991/92	Genomsnittlig procentuell förändring per år			
		1991/92-1995/96 lp Huvudalt.	1991/92-1995/96 lp Referensalt.	1991/92-1995/96 fp	1985/86-1989/90 fp
Summa transfereringar	**158,6**	**2,3**	**4,6**	**-1,0**	**-1,8**
varav:					
Skatteutjämningsbidrag[1]	20,9	6,2	7,1	2,4	2,4
Räntebidrag	22,7	-2,3	1,2	-4,1	9,2
Transfereringar till utlandet	14,5	4,7	6,0	2,3	5,4

[1] Ökningarna finansieras genom motsvarade höjning av skatteutjämningsavgift

Källor: Finansdepartementet och riksrevisionsverket

5.4 Utgiftsutvecklingen i ett välfärds- och tillväxtperspektiv

Som tidigare nämnts styrs närmare 60% av statsbudgetens utgifter av automatiskt verkande regelsystem. En konsekvens av denna automatik är årligen växande utgifter, även utan att några nya reformbeslut fattas. Detta förhållande blir särskilt accentuerat i perioder av låg tillväxt med snabbt ökande priser. De automatikstyrda utgifterna tenderar då att öka snabbare än de tillväxtberoende inkomsterna. Merparten av de automatiskt styrda utgifterna över statsbudgeten är transfereringar till hushåll inom ramen för välfärdssystemen. Dessa transfereringar ställer således i takt med inflationen med automatik krav på ökade resurser, även om den reala tillväxten inte ökar.

För att underlätta en analys av statsbudgetens utgiftsutveckling under långtidsbudgetperioden i ett välfärds- och tillväxtperspektiv görs i detta avsnitt en uppdelning av utgifterna med avseende på om de framförallt är inriktade mot att öka välfärden eller inriktade mot att mer direkt stödja den ekonomiska tillväxten. Indelningen följer i stort uppdelningen av verksamheten mellan departementen även om delar skulle kunna hänföras till en annan grupp. Inom respektive område görs ett urval av de största statliga utgiftsposterna för att belysa dessa utgifters betydelse för utvecklingen.

I ett välfärdsperspektiv redovisas i första hand utvecklingen för vissa av utgifterna inom social-, arbetsmarknads-, bostads- och delar av utbildningsdepartementets verksamhetsområden (främst skolväsendet). I ett tillväxtperspektiv redovisas på motsvarande sätt utgiftsutvecklingen för ett urval av utgifterna inom industri-, kommunikations-, jordbruks- och övriga delar av utbildningsdepartementets områden (främst högskola och forskning). Som en tredje grupp redovisas övriga utgifter, vilka rör justitie-, utrikes-, försvars-, finans- och civildepartementens områden.

Analysen belyser skillnaderna i statsbudgetens utgiftsutveckling mellan de olika alternativen i långtidsbudgeten inom dessa områden och hur

automatiken påverkar utgiftsutvecklingen. Denna utveckling är avgörande för hur statsbudgetens utgiftskvot utvecklas.

5.4.1 Statsbudgetens utgifter inom välfärdsområdet

Statsbudgetens utgifter för välfärd i vid mening, såsom vård, omsorg, utbildning, barnbidrag, pensioner m.m. uppgår till ca 320 miljarder kronor under budgetåret 1991/92. Staten finansierar en stor del av välfärdssystemen genom transfereringar och merparten av dessa transfereringar ökar automatiskt i takt med priser och löner. Transfereringarnas ökningstakt är genom utgiftsautomatiken en viktig orsak till den sämre utvecklingen av budgetsaldot i referensalternativet.

Utgifterna inom välfärdsområdet beräknas i reala termer minska med i genomsnitt 1% per år under långtidsbudgetperioden. Minskningen förklaras främst av att nuvarande system för bostadsfinansiering i stort lyfts över kapitalmarknaden. Utgiftsautomatiken bryts därmed och statens utgifter minskar i fasta priser vid rimliga realräntor. Vidare förklaras minskningen av att utgifterna för arbetsmarknadspolitiken sjunker, att en arbetsgivarperiod införs i sjukförsäkringen samt att utgifterna för pensioner alltmer belastar ATP-systemet istället för statsbudgeten. Utgifterna ökar framför allt inom familjepolitiken och skolväsendet. I följande tabell presenteras ett urval av de statliga utgifterna inom välfärdsområdet.

Tabell 5.5 Statsbudgetens utgifter inom välfärdsområdet
Miljarder kronor, fasta priser (fp) och löpande priser (lp)

	1991/92	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1991/92-1995/96 lp Huvudalt.	1991/92-1995/96 lp Referensalt.	1991/92-1995/96 fp
Totalt	**318**	**2,1**	**4,7**	**-0,9**
varav:				
Familjepolitik	51	4,0	5,2	1,5
Sjuk- och arbetsskadeförsäkring	63	2,6	4,0	-1,0
Pensioner	68	1,7	3,2	-1,1
Arbetsmarknad[1]	32	-0,5	9,7	-3,9
Skola	30	5,8	7,4	0,8
Bostadssubventioner	30	-2,9	0,1	-4,7

[1]Inkl. statsbidrag för arbetslöshetsförsäkringen. Avser utvecklingen så som den skulle bli om de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som i övrigt ligger i långtidsbudgetberäkningarna ej beaktas

Källa: Finansdepartementet

När det gäller utgiftsutvecklingen i huvudalternativet begränsas ökningen till i genomsnitt 2,1% per år jämfört med 4,7% per år i referensalternativet. Det är främst den högre löne- och inflationsnivån i referensalternativet som resulterar i en högre utgiftsnivå. Utgiftsautomatiken slår

särskilt tydligt igenom i familjepolitiken, sjuk- och arbetsskadeförsäkringen och i statsbidragen till skolan. För dessa områden är skillnaden mellan alternativen stor. Den sämre ekonomiska utvecklingen ger dock även kraftigt ökade utgifter för bostadssubventioner i samband med att räntenivån antas ligga på en högre nivå och att staten har åtagit sig att ge ett realräntebidrag som stöd till låntagarna.

Familjepolitik

Utgifterna inom familjepolitiken beräknas öka realt med ca 3 miljarder kronor under perioden. Detta beror främst på att antalet barn beräknas stiga under perioden men även på antagandet om stigande förvärvsinkomster. Utvecklingen innebär att utgifterna inom *föräldraförsäkringen* stiger och att antalet utbetalade *barnbidrag* beräknas öka den närmaste femårsperioden. Därutöver beräknas antalet utbetalade *bidragsförskott* öka i takt med antalet barn från en redan hög nivå. Denna beror på att systemet idag delvis kan manipuleras för att erhålla högre samhällsstöd än vad som avsetts. Statens utgifter för *kommunal barnomsorg* beräknas öka under förutsättningen att nuvarande målsättning om full behovstäckning ligger fast under femårsperioden. Utgiftsutvecklingen är också beroende av i vilken utsträckning den flexiblare skolstarten kommer att utnyttjas.

Sjuk- och arbetsskadeförsäkring

Utgifterna för *sjukpenningförsäkring* beräknas minska under 1991/92. Minskningen är en följd av en förväntad nedgång i sjukfrånvaron under 1991. Förväntningen baserar sig på beräknade effekter av den lägre ersättningsnivån, konjunkturen och den allmänna opinionen. Schablonmässigt ligger en oförändrad sjukfrånvaro i förhållande till det som antagits för 1992 till grund för beräkningarna i långtidsbudgeten.

Utgifterna för *sjukvårdsförsäkringen* beräknas ifråga om ersättning till sjukvårdshuvudmännen utifrån gällande överenskommelse för 1991. Beräkningarna i övrigt utgår från att volymökningar sker under de närmaste åren inom vuxentandvården (+1 %) som en följd av att taxekonstruktionen stimulerar till en ökande vårdproduktion och styr mot en allt högre ambitionsnivå när det gäller tandhälsan. För läkemedel förutsätts en fortsatt ökning (+5 %), främst till följd av prisutvecklingen i synnerhet vad gäller nya preparat.

Arbetsskadeanmälningarna har sedan början av 1980-talet ökat med ca 40 % fram till år 1989. Den ökande ärendemängden i kombination med en ökad andel godkända fall och stigande reallöner har medfört att utgifterna för *arbetsskadeförsäkringen* ökat kraftigt under senare år. Utgifterna antas öka kraftigt även under långtidsbudgetperioden. Arbetsskadeförsäkringen finansieras genom en socialavgift som för närvarande uppgår till 0,9 % av lönesumman. Fondens kapital är för närvarande förbrukat och underskottet beräknas belasta statsbudgeten med samman-

lagt ca 80 miljarder kronor i löpande priser under långtidsbudgetperioden.

Pensioner m.m.

Statsbudgetens utgifter inom välfärdsområdet är realt i stort sett oförändrade under långtidsbudgetperioden. En viktig faktor bakom denna utveckling är de minskande utgifterna till pensioner. Minskningen kompenserar i viss mån de kraftigt ökande utgifterna på andra områden. *Folkpensioner* och det statliga bidraget till *kommunala bostadstillägg* (KBT) uppgår 1991/92 till 69 miljarder kronor. Statsbudgetens pensionsutgifter minskar i takt med att ATP-systemet omfattar allt fler pensionärer med allt högre ATP-nivå. Utgifterna för pensioner över statsbudgeten minskar realt med ca 3 miljarder kronor under perioden. Utgiften belastar i stället ATP-systemet och påverkar därigenom det finansiella sparandet och de totala utgifterna i offentlig sektor.

Arbetsmarknadstöd

Statens sammanlagda utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder beräknas 1991/92 uppgå till ca 40 miljarder kronor. Statsbidragen till *arbetslöshetsförsäkring* finanseras via en arbetsgivaravgift, den s.k. arbetsmarknadsavgiften, som går till arbetsmarknadsfonden. Vid stigande arbetslöshet ökar utgifterna från denna statliga fond, om inte arbetsmarknadspolitiska åtgärder genomförs över statsbudgeten. På statsbudgeten redovisas för 1991/92 utgifter på ca 25 miljarder kronor, vilka främst går till verksamheter som rör *arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbeten* och *arbetslivsfrågor.*

Statens utgifter för åtgärder inom området är starkt beroende av utvecklingen på arbetsmarknaden men också av den allmänna löneutvecklingen. Skillnaden i utgiftsutveckling mellan huvudalternativet och referensalternativet förklaras huvudsakligen av att arbetslösheten antas bli högre i referensalternativet i samband med den lägre tillväxten samtidigt som lönerna ökar snabbare. Utgifterna för arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder växer därför snabbare i det sämre alternativet.

Skolan

En väsentlig del av transfereringarna inom utbildningsdepartementets område utgörs av statsbidragen till *skolväsendet (ungdomsskolan och vuxenutbildningen).* Statens utgifter för denna verksamhet täcker ungefär hälften av den totala kostnaden. Statsbidragen till skolområdet beräknas utifrån ett bidrag per elev och utgifterna påverkas främst av elevutvecklingen och vissa strukturella kriterier. Prognoserna för elevutvecklingen för grundskolan visar på en ökning under 1990-talet. Efter år 2000 sker en viss nedgång. För gymnasieskolans del sker en nedgång i antalet

ungdomar i åldern 16-49 år under långtidsbudgetperioden. Utgiftsutvecklingen de kommande åren kommer även att påverkas av i vilken utsträckning möjligheten till flexibel skolstart utnyttjas. Sektorsbidraget kommer årligen att räknas upp med ett särskilt skolindex som styrs av löne- och prisutvecklingen.

Räntebidrag för bostäder

De statliga utgifterna för bostadssubventioner inkl. investeringsbidrag beräknas för budgetåret 1991/92 uppgå till ca 30 miljarder kronor.

Utgifterna domineras av räntebidrag till bostadsbyggande. Vid ny- och ombyggnad täcker räntebidragen för närvarande skillnaden mellan den av staten "garanterade räntan" och en beräknad marknadsränta för dels bostadslån, dels underliggande kredit inom låneunderlaget för bostäder. Det nuvarande systemet medför flera oönskade effekter. Systemet medför bristande neutralitet mellan olika former av boende, bristande paritet (kostnadsutjämning) mellan olika årgångar av bostadsproduktionen och bidrar till en icke önskad förmögenhetsuppbyggnad hos dem som åtnjuter de statliga subventionerna. Systemet är känsligt för höga räntelägen, vilket innebär en mycket stor statsfinansiell belastning i perioder med hög inflation och höga räntelägen.

Riksdagen har beslutat om att ersätta det nuvarande räntebidragssystemet med ett system som bygger på räntelån. Bostadsfinansieringen lyfts i stort över på kapitalmarknaden. Utgiftsautomatiken för statliga bostadssubventioner bryts därmed och statens utgifter minskar i fasta priser vid rimliga realräntor. Vid höga realräntor utgår statliga realräntebidrag som ett extra stöd till låntagaren vilket ger stora utgifter på statsbudgeten. Detta är förklaringen till den stora skillnaden i utgifter för räntebidrag mellan referensalternativet och huvudalternativet under perioden.

För de boende har skatteomläggningen medfört att boendekostnaderna har ökat. I det nya räntelånesystemet kommer en hög låneandel att så småningom öka bostadsutgifterna eftersom en del av räntekostnaderna adderas till den totala skulden. Detta väntas på sikt leda till ökad efterfrågan på mindre bostäder och ökad rörlighet på bostadsmarknaden.

De nuvarande höga initiala subventionerna kan antas ha medfört en prisokänslighet som drivit upp byggkostnaderna. I ett system där boendekonsumenten i högre utsträckning får betala dessa kostnader torde priskänsligheten öka och därmed en press nedåt uppstå på byggkostnaderna.

5.4.2 Utgiftsutvecklingen i ett tillväxtperspektiv

Den ekonomiska tillväxten påverkas av förändringar som görs inom den offentliga sektorn. I följande tabell redovisas ett urval av de största utgifterna som finansieras över statsbudgeten inom de områden som mer direkt kan hänföras till främjande av ekonomisk tillväxt.

När resurserna är fullt utnyttjade bestäms tillväxten väsentligen av den takt med vilken arbetskraften och produktiviteten ökar. Med höga pris- och löneökningar i ekonomin faller kapacitetsutnyttjandet, samtidigt som arbetslösheten stiger och den ekonomiska tillväxten blir lägre. Marknadens funktionssätt och nivån på investeringarna i landet styr på sikt tillväxten. Huvuddelen av investeringarna sker och bör ske i företagen. Det är viktigt att svensk industri ges förutsättningar för en tillräckligt god lönsamhet för att främja en hög investeringsnivå. Mot den bakgrunden avsätter staten bl.a. särskilda medel för investeringar framför allt i infrastruktur i vid mening. Till infrastruktur kan utöver transportnätet även tele-, post- och elnäten samt det högre utbildningsväsendet räknas. Investeringarna över statsbudgeten uppgår 1991/92 till ca 12 miljarder kronor och utgör endast ca 2,2% av utgifterna. Affärsverkens investeringar redovisas inte över statsbudgeten. Även de statliga utgifterna för högre utbildning kan från analytiska utgångspunkter betraktas som investeringar dvs. som ökningar av humankapitalet. Utgifterna för högskola och forskning uppgår 1991/92 till ca 14 miljarder kronor.

Tabell 5.6 Statsbudgetens utgifter inom tillväxtområdet
Miljarder kronor, fasta priser (fp) och löpande priser (lp)

	1991/92	Genomsnittlig procentuell förändring per år		
		1991/92-1995/96 lp Huvudalt.	1991/92-1995/96 lp Referensalt.	1991/92-1995/96 fp
Totalt	**57**	**0,3**	**2,4**	**-1,8**
varav:				
Infrastruktur	20	3,1	5,1	0,3
Utbildning och forskning	14	3,7	5,8	0,3
Jordbruksomställning	9	-15,9	-14,1	-18,2
Näringsliv	5	1,6	3,9	-1,0

Källa: Finansdepartementet

Statsbudgetens utgifter inom tillväxtområdet beräknas under perioden minska realt med ca 1,8% i genomsnitt per år. Hela denna minskning kan hänföras till den beslutade sänkningen av bidragen till jordbrukssektorn, vilken genomförs bl.a. i syfte att öka den ekonomiska tillväxten. Utgifterna inom tillväxtområdet styrs främst genom enskilda beslut och endast till liten del av automatik. Den ekonomiska utvecklingen avgör därmed vilket resursutrymme som finns tillgängligt, efter det att statsbudgetens utgiftsautomatik tagit sin andel. Det resterande resursutrymmet bestämmer statens möjligheter att genomföra satsningar inom tillväxtområdet.

Infrastruktur

Finansieringen av statens utgifter för infrastrukturen sker till stor del utanför statsbudgeten via avgiftsfinansiering på marknaden av statliga bolag och affärsverk. De utgifter som redovisas över statsbudgeten är investeringar i väg- och järnvägsnät samt utgifter i form av bidrag till samhällsekonomiskt prioriterade områden, t.ex. viss järnvägstrafik och miljövänlig energi. Statsbudgetens utgifter för infrastruktur under budgetåret 1991/92 uppgår till ca 19 miljarder kronor. Utgifterna för infrastruktur beräknas i långtidsbudgeten vara i stort sett oförändrade eftersom de styrs av framtida politiska beslut. Utgifterna för infrastrukturfonden under budgetåret 1991/92 belastar inte statsbudgeten.

En förutsättning för en långsiktig, hög och stabil tillväxt i ekonomin är en effektiv infrastruktur. Infrastrukturinvesteringar av kollektiv karaktär finansieras huvudsakligen inom den offentliga sektorn. Vid en svag ekonomisk utveckling enligt referensalternativet kommer utgiftsautomatiken i transfereringssystemen - vid en given utgiftskvot - att hota de tillväxtbefrämjande statliga investeringarna i infrastruktur.

Utbildning

Forskning och utbildning av hög kvalitet är viktig för produktivitetstillväxten. Riksdagen beslutade våren 1990 om inriktningen av forskningspolitiken för perioden 1990/91-1992/93. Beslutet innehöll åtgärder för att förbättra den vetenskapliga produktionen genom ett resurstillskott om ca 1 miljard kronor under treårsperioden. Härav rör merparten förstärkningar för grundforskning och forskarutbildning.

Utbyggnaden av den nya ingenjörsutbildningen fram till 1993/94 innebär att antalet nybörjare vid högskolan successivt kommer att öka med 5 000. Regeringens förslag i tillväxtpropositionen innebär att ytterligare minst 320 nya doktorandtjänster successivt kommer att inrättas inom de tekniska fakulteterna under 1991/92-1994/95.

Genom ytterligare förbättrad effektivitet och förenklad administration skall högskolan frigöra resurser så att antalet studenter därutöver kan ökas med tio procent under perioden 1991/92-1993/94. Ett nytt styr- och anslagssystem genomförs fr.o.m. budgetåret 1993/94. Beslut om dimensionering av olika utbildningar skall fattas mot bakgrund av samhällets behov av kompetens i vid mening och styrningen av resurserna kommer i högre grad att kopplas till utbildningens kvalitet och antalet examinerade. Den högre utbildningen kompenseras normalt i takt med pris- och löneutvecklingen, vilket gör att resurserna inte urholkas vid en sämre ekonomisk utveckling.

Näringsliv

Statens utgifter över statsbudgeten för att främja näringslivet är främst satsningar på småföretagande, regionalpolitik och teknikutveckling. De

samlade utgifterna uppgår till ca 5 miljarder kronor 1991/92 och beräknas under perioden vara i stort sett oförändrade. För att främja tillväxten har statens utgifter för stöd till vissa branscher successivt avvecklats och inriktningen koncentrerats till att skapa effektivare marknader och konkurrens, stödja teknisk utveckling samt underlätta kapitalförsörjningen för småföretag.

Jordbruk

Riksdagen beslutade våren 1990 om en ny livsmedelspolitik. Den livsmedelspolitiska reformen fullföljs nu och innebär bl.a. att den interna marknadsregleringen avskaffas med början den 1 juli 1991. Jordbruket ställs om med sikte på att nå bättre balans mellan inhemsk produktion och efterfrågan. De särskilda omställningsbidragen uppgår till ca 14 miljarder kronor för perioden 1990/91-1994/95.

Ökad konkurrens inom livsmedelsproduktionen spelar en avgörande roll för effektiviteten inom sektorn och därmed för möjligheten att få en varaktigt lägre prisökningstakt för livsmedel. Det befrämjas genom minskad protektionism och sänkt gränsskydd samtidigt som konsumenten får större valfrihet. GATTs s.k. Uruguayrunda har som mål att avlägsna handelshinder också på jordbruksområdet, vilket innebär att stödet till jordbruket successivt kan komma att sänkas även i andra länder. Det är angeläget att det svenska jordbruket och livsmedelsindustrin är internationellt konkurrenskraftiga och omställningen syftar bl.a. till att ge sektorn en varaktig överlevnadsförmåga vid en ökad handel med andra länder.

Statens utgifter inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde uppgår 1991/92 till ca 9 miljarder kronor varav ca 5 miljarder kronor avser stöd till jordbruksföretag i samband med reformeringen av jordbrukspolitiken. Utgifterna under perioden är till stor del en följd av riksdagens beslut om särskilda bidrag för genomförandet av reformen.

5.4.3. Utgiftsutvecklingen inom övriga områden

Till övriga utgifter räknas här utgifter på statsbudgeten som inte direkt kan hänföras till välfärds- eller tillväxtområdet. Detta gäller utgifterna för bl.a. rättsväsendet, försvaret och biståndet. Utgifterna inom dessa områden stiger realt med ca 1,4% årligen under perioden främst beroende på att den totala biståndsramen justeras upp med BNI. Utgifterna stiger även som en följd av ökande skatteutjämningbidrag till kommunerna. De ökande bidragen finansieras dock via en motsvarande avgiftshöjning för kommunerna, vilket innebär att statsbudgeten netto inte belastas. Inom rättsväsendet och försvarsområdet beräknas utgifterna vara realt oför- ändrade under perioden och deras andel av BNP sjunker därmed.

Utgifterna inom området justeras i stort sett i takt med pris- och löneökningstakten. Detta innebär att utgifterna i referensalternativet blir

Tabell 5.7 Statsbudgetens utgifter inom övriga områden
Miljarder kronor, fasta priser (fp) och löpande priser (lp)

	1991/92	Genomsnittlig procentuell förändring per år		
		1991/92-1995/96 lp Huvudalt.	1991/92-1995/96 lp Referensalt.	1991/92-1995/96 fp
Totalt	**107**	**3,6**	**5,3**	**0,4**
varav:				
Rättsväsendet	16	3,4	5,6	0,0
Bistånd	13	4,5	5,7	2,0
Försvaret	38	2,7	4,7	0,0
Skatteutjämning m.m.[1]	22	5,6	6,9	2,1

[1]Ökningen finansieras genom motsvarande höjning av skatteutjämningsavgift

Källa: Finansdepartementet och riksrevisionsverket

ca 8 miljarder kronor högre än i huvudalternativet. Den totala biståndsramen minskar dock sin andel av utgifterna eftersom den sämre tillväxten ger en realt lägre (BNI) bruttonationalinkomst i referensalternativet.

Rättsväsendet

Till rättsväsendet hör domstolar, åklagare, rättshjälp, kriminalvård och polisen. Utgifterna inom detta område styrs till största delen av löneutvecklingen. I fasta priser visar således rättsväsendet oförändrad utgiftsnivå över perioden.

Brottsutvecklingen, antalet anmälda brott, mängden mål och dess svårighetsgrad, antalet dömda och strafftidens längd påverkar behovet av resurser inom området.

Bistånd

Sveriges samlade internationella utvecklingsarbete - biståndsramen - uppgår till 1% av BNI. Tillväxt i ekonomin möjliggör således ett ökat bistånd. I långtidsbudgeten följer ökningen av biståndets storlek i stort sett tillväxttakten i respektive alternativ.

Försvarsutgifter

De samlade utgifterna för det svenska försvaret uppgår budgetåret 1991/92 till ca 37,8 miljarder kronor.

Som regel fastställs, utifrån det säkerhetspolitiska läget, femåriga försvarsbeslut som anger försvarets planeringsramar. Den militära utgiftsramen priskompenseras med ett *försvarsprisindex* som avspeglar pris- och löneökningstakten inom sektorn. Långtidsbudgeten utgår från 1987 års försvarsbeslut. Ett nytt försvarsbeslut avses fattas under våren 1992. Några utgiftsförändringar till följd av detta beslut är inte medräknade i långtidsbudgeten.

Skatteutjämningsbidraget är 1991/92 budgeterat till 21 miljarder kronor. Utvecklingen av bidraget påverkas framför allt av löneutvecklingen men därutöver av skattesatsändringar och av hur skatteunderlaget i enskilda kommuner och landsting förändras. Kommunerna finansierar själva ungefär hälften av bidraget via skatteutjämningsavgiften. Staten står för 10,5 miljarder kronor av bidraget. Detta belopp hålls nominellt konstant under långtidsbudgetperioden. De ökningar av bidraget som sker förutsätts med andra ord komma att helt finansieras av kommunerna själva.

Bidraget till kommunerna med anledning av avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen uppgår budgetåret 1991/92 till ca 0,9 miljarder kronor. Under långtidsbudgetperioden behålls bidraget på samma nominella nivå. Realt minskar därmed bidraget.

5.4.4 Utgifter inom samtliga områden i de olika alternativen

Sammantaget är utgifterna inom statsbudgetens olika områden, exkl. statsskuldräntor, *realt* oförändrade under perioden. En viktig förklaring till denna utveckling är besluten om minskade utgifter inom bl.a. jordbruksområdet, bostadssubventionerna och sjukförsäkringssystemet.

Långtidsbudgettekniken förutsätter att dessa beslut ligger fast och att inga nya utgifter tillkommer under perioden. För att i praktiken nå realt oförändrade utgifter under perioden krävs således att eventuella beslut om ytterligare utgifter inom ett område motsvaras av en minskning av resurserna på andra områden.

Under långtidsbudgetperioden beräknas statsbudgetens utgifter exkl. statskuldräntor i *löpande priser* öka med i genomsnitt 2,5 procentenheter mer per år i referensalternativet jämfört med huvudalternativet. BNP ökar nominellt däremot endast med 1,4 procentenheter mer i referensalternativet jämfört med huvudalternativet. Den marginella ökningen av BNP är en effekt av att den högre inflationen medför sämre real tillväxttakt.

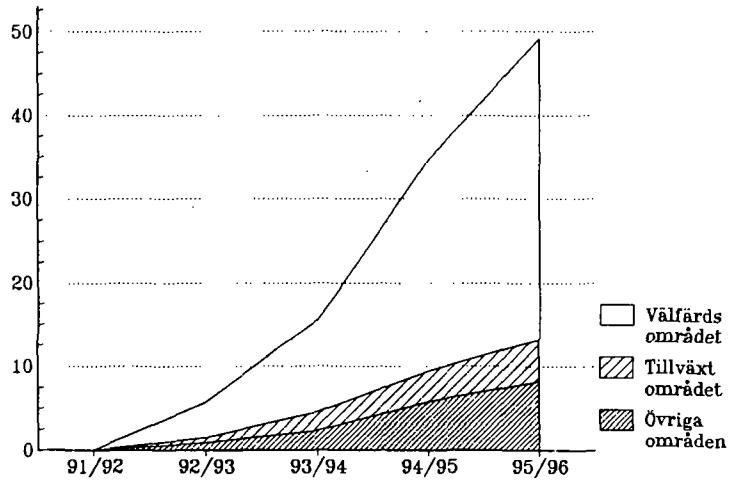
Av diagram 5.4 framgår att utgifterna i referensalternativet exkl. statsskuldräntor blir ca 50 miljarder kronor högre än i huvudalternativet i slutet av långtidsbudgetperioden.

Skillnaden i utgiftsutveckling mellan alternativen kan till stor del förklaras av att utgifterna inom välfärdsområdets transfereringssystem ökar mer i referensalternativet. Detta till följd av att de automatiskt justeras till en högre pris- och löneutveckling. En sämre ekonomisk utveckling ger även en högre arbetslöshet och därigenom ökade utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder i referensalternativet. Som tidigare visats i tabell 5.2 var transfereringarna de utgifter som ökade kraftigast även under åren 1985/86 - 1989/90, vilket delvis förorsakades av höga pris- och löneökningar under senare delen av 1980-talet.

I referensalternativet blir utgifterna för statsskuldräntor dessutom större eftersom statsskulden växer i en snabbare takt och ränteläget är högre.

Sammantaget ger dessa faktorer en högre statlig utgiftskvot i referensalternativet jämfört med huvudalternativet. I huvudalternativet ger den ekonomiska utvecklingen en sänkt utgiftskvot med ca 3,8 procentenheter under perioden. Den sämre utvecklingen i referensalternativet ger en sänkning av utgiftskvoten med endast 2,8 procentenheter.

Diagram 5.4 Ökning av statsbudgetens utgifter i referensalternativet utöver utgifterna i huvudalterantivet.
Miljarder kronor, löpande priser



Källa: Finansdepartementet

Eftersom transfereringarna, som är en del av välfärden, med automatik tar i anspråk en stor del av de resurser som skapas genom ekonomisk tillväxt kan de vid hög inflation till följd av automatiken i sig bli ett hot mot välfärden. Det beror på att det endast vid en hög tillväxttakt i ekonomin är möjligt att finansiera både välfärdssystemens utgiftsautomatik och ökade statliga utgifter inom t.ex. infrastruktur-, utbildnings- och miljöområdena inom ramen för en oförändrad utgiftskvot. Därtill kommer kravet på resurser till statens traditionella uppgifter att via rättsväsendet och försvaret trygga medborgarnas säkerhet.

Genom att skapa goda förutsättningar för ekonomisk tillväxt i landet kan resurser skapas, som kan användas till att finansiera utgiftsökningar inom det statliga området. Vid en svag tillväxttakt och en fortsatt hög inflationsnivå försämras möjligheterna att upprätthålla ambitionsnivån i välfärdssystemen och att genomföra angelägna nya åtgärder. Mot denna bakgrund är det viktigt att genom strukturförändringar dämpa utgiftsautomatiken i statsbudgeten och försöka göra det så att det samtidigt stimulerar tillväxt i ekonomin.

5.5 Utgifterna fördelade efter ändamål

För att underlätta en internationell jämförelse redovisas i tabell 5.8. nedan statsbudgetens utgifter fördelade efter de ändamål de fyller. Fördelningen är gjord utifrån den internationella klassifikationsmodellen COFOG (Classification of the Functions of Goverment).

Tabell 5.8 Statsbudgetens utgifter fördelade efter ändamål
Milj. kr. 1991/92 års prisnivå

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96
Allmänna offentliga tjänster	29 373	-801	419	599	174	0,3
Försvar	39 254	625	-658	-4	-2	-0,0
Samhällsskydd och rättsskipning	18 451	-941	-16	-23	-3	-1,4
Utbildning och universietsforskning	61 191	408	846	625	298	0,9
Hälso- och sjukvård	4 637	-560	-9	0	0	-3,2
Social trygghet	131 324	5 365	-2 727	-181	-1 384	0,0
Bostadsförsörjning och samhällsutveckling	32 527	188	3 541	-4 319	-5 094	-4,7
Fritidsverksamhet, kultur och religion	4 281	-79	-7	-10	-1	-0,6
Energi	478	0	0	0	0	0,0
Jord- och skogsbruk, jakt och fiske	8 711	-3 252	-1 580	-303	-706	-24,2
Mineralbrytning, tillverkning och byggnadsverksamhet	409	-28	-10	-10	-10	-3,8
Kommunikationer	17 907	100	86	32	9	0,3
Andra närigslivsändamål	29 832	1 477	-1 722	-1 512	-1 515	-2,9
Ofördelade offentliga utgifter	91 637	-4 010	-1 920	1 874	-7 466	-3,2
Summa utgifter	**470 012**	**-1 508**	**-3 757**	**-3 232**	**-15 697**	**-1,0**

6. Budgetsaldo

Utvecklingen av statsbudgetens saldo framgår av tabell 6.1. Under *perioden 1985/86-1989/90* har saldot förbättrats successivt. Budgetåret 1985/86 uppvisade statsbudgeten underskott med 46,8 miljarder kronor och 1989/90 överskott med 3,4 miljarder kronor. Det förbättrade budgetläget beror främst på snabbt stigande statsinkomster som på kort sikt följer av höga pris- och löneökningstakter.

Under *långtidsbudgetperioden* försämras saldot kraftigt 1992/93. Detta förklaras främst av att skatteinbetalningarna beräknas öka relativt långsamt jämfört med ökningen av kommunalskatteutbetalningarna under 1992/93. Samtidigt bortfaller inkomster av engångskaraktär.

Under 1993/94-1995/96 förbättras statsbudgetens saldo successivt och ett mindre överskott uppstår. Som en jämförelse redovisas referensalternativet. I detta alternativ beräknas ett underskott uppstå 1995/96 om 35,2 miljarder kronor. Detta förklaras, som nämnts, av att den högre arbetslösheten ger högre utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och av att den högre inflationstakten ökar utgifterna för transfereringarna. Högre ränteläge och större upplåningsbehov till följd av större budgetunderskott medför vidare större utgifter för statsskuldräntor.

Tabell 6.1 Budgetsaldo 1985/86 - 1995/96
Miljarder kronor, löpande priser

Budgetår	Inkomster	Utgifter exkl. stads-skuld-räntor	Stats-skuld-räntor	Budget-saldo	Saldo som andel av BNP
Utfall					
1985/86	275,1	255,4	66,5	-46,8	-5,2%
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%
Nuvarande beräkning					
1990/91	426,4	382,4	62,5	-18,5	-1,3%
1991/92	459,7	409,0	61,0	-10,3	-0,7%
Huvudalternativ					
1992/93	436,5	422,5	60,0	-46,0	-3,0%
1993/94	455,2	433,3	59,0	-37,1	-2,3%
1994/95	483,4	441,2	63,0	-20,8	-1,2%
1995/96	506,5	444,5	57,0	5,0	0,3%
Referensalternativ					
1992/93	441,9	427,6	61,0	-46,7	-3,0%
1993/94	473,9	447,2	59,0	-32,3	-2,0%
1994/95	506,6	474,7	64,0	-32,1	-1,8%
1995/96	523,1	493,3	65,0	-35,2	-1,9%

Källa: Finansdepartementet

7. Den offentliga sektorn

Den offentliga sektorn omfattar staten, socialförsäkringssektorn samt kommunerna. De samlade offentliga utgifterna beräknas uppgå till ca 62% av BNP 1991/92. Av detta belopp svarar staten för hälften och kommunerna för ca 40%. Resterande 10 % utgörs av utgifter för ATP.

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 skett den 1 januari 1991. Skatter och avgifter flyttas också mellan delsektorerna. Detta gäller t.ex. avvecklingen av den kommunala företagsbeskattningen. Ytterligare ett exempel utgör växlingen av inkomster från arbetsgivaravgifter med två procentenheter från statsbudgeten till AP-fonden fr.o.m. den 1 januari 1990.

Långtidsbudgetens beräkningar avser i första hand statsbudgeten. För att få en rättvisande och heltäckande bild av de offentliga finanserna och den offentliga sektorns resursanspråk, är det dock nödvändigt att studera även övriga delar av den offentliga sektorn.

7.1 Staten och socialförsäkringssektorn

Statsbudgetens inkomster och utgifter har redan redovisats i avsnitten 4 och 5. I detta avsnitt redovisas inkomster och utgifter för statsbudgeten samt AP-fonden, arbetsmarknadsfonden, delpensionsfonden, arbetslivsfonden, lönegarantifonden och arbetarskyddsfonden.

7.1.1 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. Denna är beroende av timlön samt sysselsättningsgraden i ekonomin. Ränteinkomsterna bestäms främst av räntenivån samt fondstorleken.

Under perioden 1985/86 - 1989/90 har statens och socialförsäkringssektorns inkomster totalt ökat med ca 209 miljarder kronor i löpande priser eller med 11,3% per år i genomsnitt. Inkomsternas andel av BNP har därmed ökat från 43,8% till 46,9%. Därav svarar skatter och avgifter för en ökning på ca 192 miljarder kronor. Därmed har sektorn under perioden bidragit till en höjning av skattekvoten med 4,3 procentenheter.

Under långtidsbudgetperioden beräknas statsbudgetens inkomster genomsnittligt öka med 2,5% per år i huvudalternativet och 3,3% per år i referensalternativet, se avsnitt 4.

Inkomster av arbetsgivaravgifter ökar i genomsnitt med 4,3% per år i huvudalternativet och med 5,9% i referensalternativet. Den snabbare ökningen i referensalternativet förklaras av den högre löneökningstakten. AP-fondens ränteinkomster minskar med i genomsnitt 0,7% per år i

Tabell 7.1 Statens och socialförsäkringssektorns inkomster
Miljarder kronor, löpande priser

	1991/92	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1991/92-1995/96		1985/86-1989/90
		Huvud-alt.	Referens-alt.	
Statsbudgetens inkomster	459,8	2,5	3,3	9,9
Nettoredovisade inkomster[1]	68,8	2,8	4,0	7,7
ATP-avgifter	85,5	4,9	6,6	11,3
Övriga avgiftsinkomster	20,7	4,8	6,5	12,2
AP-fondens ränteinkomster	51,6	-0,7	4,6	2,1
Övrigt	5,4	-51,9	-51,9	10,7
Summa totalt	**691,8**	**2,7**	**4,0**	**11,3**
Som andel av BNP[2]	47,2%			

[1]Avser inkomster som nettoredovisas mot sjuk- och arbetsskadeförsäkringsutgifter
[2]Andelen var 43,8% 1985/86 och beräknas för 1995/96 till 43,3% i huvudalternativet och referensalternativet

Källor: Finansdepartementet och riksrevisionsverket

huvudalternativet och ökar med 4,6% i referensalternativet. Skillnaden förklaras av såväl snabbare tillväxt av fondkapitalet som högre räntenivå i referensalternativet.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras huvudsakligen genom arbetsmarknadsavgiften, som är en arbetsgivaravgift, 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 avgift. Arbetsmarknadsfondens behållning genererar även ränteinkomster.

7.1.2 Utgifter

Tabell 7.2 Statens och socialförsäkringssektorns utgifter
Miljarder kronor, fasta priser (fp) och löpande priser (lp).

	1991/92	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1991/92-1995/96 lp Huvudalt.	1991/92-1995/96 lp Referensalt.	1991/92-1995/96 fp	1985/86-1989/90 fp
Statsbudgetens utgifter	470,0	1,7	4,3	-1,0	-1,0
Nettoredovisas på inkomstsidan[1]	68,8	2,8	4,0	0,2	7,7
Allmän tilläggspension	92,9	6,6	8,1	3,9	6,5
Arbetslöshetsförsäkring[2]	13,6	2,7	4,9	0,1	
Delpension	2,0	5,5	6,5	1,7	42,4
Övriga utgifter[3]	7,5	2,4	3,6	-0,2	
Summa totalt	**654,8**	**2,5**	**4,7**	**0,3**	
Som andel av BNP[4]	44,7%				

[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 och delpension samt arbetslivsfondens och arbetarskyddsfondens utgifter
[4]Andelen var 45,6% 1985/86 och beräknas för 1995/96 till 41,3% i huvudalternativet och 42,9% i referensalternativet

Källor: Finansdepartementet, socialdepartementet, riksrevisionsverket och konjunkturinstitutet

Utvecklingen av *sjuk-, föräldra- och arbetsskadeförsäkringarna* har redovisats i avsnitt 5, och sammanfattas i tabell 7.3.

Tabell 7.3 Utgifter för sjuk-, föräldra- samt arbetsskadeförsäkring
Miljarder kronor, fasta priser (fp) och löpande priser (lp)

	1991/92	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1991/92-1995/96 lp Huvudalt.	1991/92-1995/96 lp Referensalt.	1991/92-1995/96 fp	1985/86-1989/90 fp
Föräldraförsäkring[1]	17,0	3,5	5,0	0,9	11,6
Sjukförsäkring[1]	45,0	-0,6	1,3	-3,1	5,8
Arbetsskadeförsäkring[2]	12,5	11,0	12,5	5,2	38,2
Summa totalt	**74,5**	**5,5**	**5,9**	**1,7**	**8,0**
Som andel av BNP[3]	5,1%				

[1]Av beloppet redovisas 15% på anslag på statsbudgeten utgiftssida, resterande 85% minskar avgiftsinkomsterna på budgetens inkomstsida
[2]Redovisas till 100% över inkomstsida på statsbudgeten
[3]Andelen var 5,2% 1985/86 och beräknas för 1995/96 till 4,7% i huvudalternativet och 4,7% i referensalternativet

Källor: Finansdepartementet, socialdepartementet och riksrevisionsverket

Pensionsutgifterna avser folkpension, allmän tilläggspension (ATP) och delpension. Utgifterna för dessa pensionstyper utvecklas olika. Folkpensionerna har under den gångna femårsperioden ökat med i genomsnitt 6,4% per år i löpande priser. Detta motsvarar en real ökning om endast 0,4% per år. ATP har samtidigt ökat med i genomsnitt 6,5% realt per år.

Förklaringen till att dessa båda pensionssystem utvecklas så olika är att ATP-systemet i allt högre grad ersätter folkpensionssystemet. I samma takt som utbetalningarna av ATP ökar, minskar ökningstakten i folkpensionsutbetalningarna. Detta förklaras i sin tur av att folkpensionssystemet ger pensionstillskott till pensionärer med låg eller ingen ATP. Tillskottet avräknas krona för krona mot ATP. Idag har mer än 90% av de nya pensionärerna ATP. Den genomsnittliga andelen pensionärer med ATP är ca 70%. De som blivit pensionärer har dessutom haft en allt högre realinkomst. Det ovan beskrivna mönstret för pensionerna består under den kommande femårsperioden. Folkpensions-

Tabell 7.4 Statens och socialförsäkringssektorns pensionsutgifter
Miljarder kronor, fasta priser (fp) och löpande priser (lp)

	1991/92	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1991/92-1995/96 lp Huvudalt.	1991/92-1995/96 lp Referensalt.	1991/92-1995/96 fp	1985/86-1989/90 fp
Folkpension[1]	68,2	1,7	3,2	-1,1	0,4
Allmän tilläggspension	92,9	6,6	8,2	3,9	6,5
Delpension	2,0	5,5	6,5	1,7	42,4
Summa totalt	**163,1**	**4,4**	**6,0**	**1,8**	**4,4**
som andel av BNP[2]	10,9%				

[1]Ålderspension, förtidspension och efterlevnadspension
[2]Andelen var 10,1% 1985/86 och beräknas för 1995/96 till 11,2% i huvudalternativet och 11,1% i referensalternativet

Källor: Finansdepartementet, socialdepartementet, riksrevisionsverket och konjunkturinstitutet

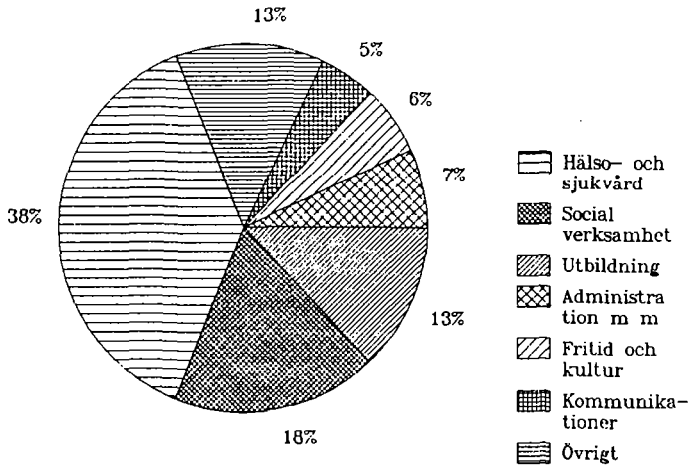
utgifterna beräknas då minska med i genomsnitt 1,1% per år realt. I löpande priser motsvarar detta en ökning med 1,7% per år i huvudalternativet och 3,1% i referensalternativet. ATP-utbetalningarna ökar däremot med 3,9% i genomsnitt per år realt. Detta innebär i löpande priser en årlig ökning med 6,6% i huvudalternativet och 8,2% i referensalternativet. Utöver andelen ATP-pensionärer styrs ökningstakten för pensionsutgifterna av den demografiska utvecklingen och inflationstakten.

Utgifterna för *arbetslöshetsförsäkringen* styrs av arbetslösheten samt lönenivån. Detta innebär att utgiftsutvecklingen är starkt beroende av konjukturutvecklingen. Med den högre ekonomiska tillväxten, långsammare löneökningstakten och lägre arbetslösheten som avspeglas i huvudalternativet ökar utgifterna med i genomsnitt 2,7% per år i löpande priser. Med den långsamma ekonomiska tillväxt, höga löneökningstakt och höga arbetslöshet som avspeglas i referensalternativet blir motsvarande ökning 4,9% per år. Detta motsvaras av en real minskning på 0,1% resp. ökning 0,4%. Skillnaden förklaras av den snabbare löneökningstakten i referensalternativet.

Bland övriga statliga utgifter utanför statsbudgeten märks delpensionsfondens, arbetslivsfondens och infrastrukturfondens utgifter.

7.2 Den kommunala sektorn

Diagram 7.1 Verksamhetsfördelning av den kommunala sektorns utgifter 1989



Källa: SCB Kommunernas finanser 1989

Den kommunala sektorn omfattar primärkommunerna, landstingen, kyrkokommunerna samt kommunalförbunden. Av sektorns totala utgifter svarar primärkommunerna för 65% och landstingen för 33%. Av

diagram 7.1 framgår hur utgifterna fördelar sig på olika typer av verksamhet.[1]

Medan statens och socialförsäkringssektorns utgifter till största delen är transfereringar till hushåll och företag, ställer huvuddelen av de kommunala utgifterna direkta anspråk på ekonomins reala resurser. Drygt 80% av kommunernas utgifter avser konsumtion och investeringar, vilket innebär att 21% av BNP används i kommunerna. En stor del av kommunernas konsumtion produceras i kommunal regi, den kommunala produktionen bidrog med 18% av den totala bruttonationalprodukten.

Tabell 7.5 Den kommunala sektorn inkomster och utgifter 1990
Miljarder kronor

Inkomster	**325**	**Utgifter**	**333**
Kommunalskatt	205	Konsumtion	261
Transfereringar	82	Löner mm	204
Skatteutjämningsbidrag, netto	10	Löpande förbrukning	65
Speciella statsbidrag	55	Kapitalförslitning	10
Bidrag från socialförsäkringen	14	Försäljning	-18
Räntor	4	Investeringar	18
Övriga inkomster	34	Bruttoinvesteringar	27
		Försäljning	-9
		Transfereringar	45
		Hushåll	25
		Övrigt	20
		Räntor	8
		Finansiellt sparande	**-8**

Källa: Statistiska centralbyrån

I den utsträckning kommunal verksamhet finansieras med avgifter från dem som utnyttjar kommunernas tjänster räknas detta som privat konsumtion. Kommunernas inkomster och omfattningen på dess verksamhet är därför större än vad som framgår av tabellen. Under 1990 var kommunernas inkomster av försäljning ca 18 miljarder kronor, vilket motsvarade drygt 7% av den kommunala konsumtionen.

Skattereformen innebär bl a att kommunernas skatteintäkter påverkas positivt av basbreddningen i inkomstbeskattningen och att kommunernas utgifter reduceras genom att de ges möjlighet att lyfta av betald mervärdeskatt. I syfte att neutralisera skattereformens effekter på kommunernas ekonomi skall kommunerna fr.o.m. 1991 erlägga avräkningsskatt, baserad på deras skatteunderlag.

7.2.1 Kommunernas inkomster

Kommunalskatten är kommunernas största inkomstkälla och svarar för hälften av primärkommunernas och två tredjedelar av landstingens inkomster. Underlaget för kommunalskatten utgörs till ca 75% av den samlade lönesumman och transfereringar knutna till denna (t.ex. sjukpenningen) efter skattemässiga avdrag. Resterande del av kommunernas skatteunderlag utgörs i huvudsak av pensioner. Kommunernas

[1] Uppgifterna i detta avsnitt bygger, om inget annat anges, på nationalräkenskaperna. Det innebär att de affärsdrivande verksamheterna ej ingår i redovisningen annat än till den del de finansieras med skattemedel.

inkomster är således nära knutna till hur löner och sysselsättning utvecklas.

Staten står för uppbörden av all skatt, inkl. kommunalskatten. Utbetalningen av kommunernas skatter är organiserad så att de skattemedel som betalas ut till kommunerna under ett år baseras på skatteunderlaget två år tidigare. Denna eftersläpning i kommunernas skatteintäkter har stor betydelse på kort sikt för kommunernas finansiella utveckling. Detta illustreras särskilt av situationen 1991 och 1992. Om löne- och prisökningstakten dämpas under 1991 och 1992, begränsas också ökningen av kommunernas utgifter för löner och inköp. Skatteinkomsterna räknas emellertid upp med den kraftiga ökning av lönesumman som rådde under 1989 och 1990. Detta bidrar till en tillfällig förstärkning av kommunernas finanser under 1991 och 1992.

Jämfört med 1970-talet och början på 1980-talet har det under de senaste fem åren skett förhållandevis måttliga höjningar av kommunalskatten. Den genomsnittliga kommunala utdebiteringen uppgår 1991 till 31,15 kronor per skattekrona. I beräkningarna av kommunernas skatteinkomster har det antagits att den genomsnittliga kommunalskatten ligger kvar på en oförändrad nivå.

Transfereringar från stat och socialförsäkring till kommunerna svarar netto för drygt 24% av kommunernas inkomster. Det bör understrykas att även dessa finansieras med skatter varför den totala skattefinansieringen av kommunernas utgifter är drygt 85%.

Merparten av landets kommuner (83%) får statligt skatteutjämningsbidrag, vars syfte är att utjämna skillnader mellan kommuner dels i skattekraft, dels vad gäller kostnader för kommunal verksamhet beroende på t.ex. näringslivsstruktur och befolkningssammansättning. Bidraget uppgick 1990 till sammanlagt 17 miljarder kronor. Skatteutjämningen finansieras delvis med skatteutjämningsavgifter som tas ut av samtliga kommuner. Nettobidraget till kommunsektorn 1990 var drygt 10 miljarder kronor. Regeringen har föreslagit en tillfällig höjning av skatteutjämningsavgiften 1992 motsvarande ca 3 miljarder kronor. Syftet är att b.la. kommunerna inte skall underlåta att vidta nödvändiga anpassningsåtgärder då den finansiella situationen tillfälligt förbättras på grund av den ovan nämnda eftersläpningen i skatteinkomster. För övriga år under långtidsbudgetperioden har skatteutjämningbidraget netto antagits ligga på samma nominella nivå som under 1990.

De specialdestinerade och sektorspecifika statsbidragen, som 1990 uppgick till 53 miljarder kronor, utgörs av ett flertal olika bidrag knutna till den kommunala verksamheten. De största bidragen avser skolan (30 miljarder) och barnomsorgen (12 miljarder). Denna typ av statsbidrag ses för närvarande över i syfte att ge dem en mer generell utformning.

De bidrag som sjukvårdshuvudmännen får inom ramen för den s.k. Dagmaröverenskommelsen uppgick 1991 till drygt 15 miljarder kronor. Bidragets storlek fastställs i särskilda beslut och har under kalkylperioden antagits ligga kvar på en nominellt oförändrad nivå.

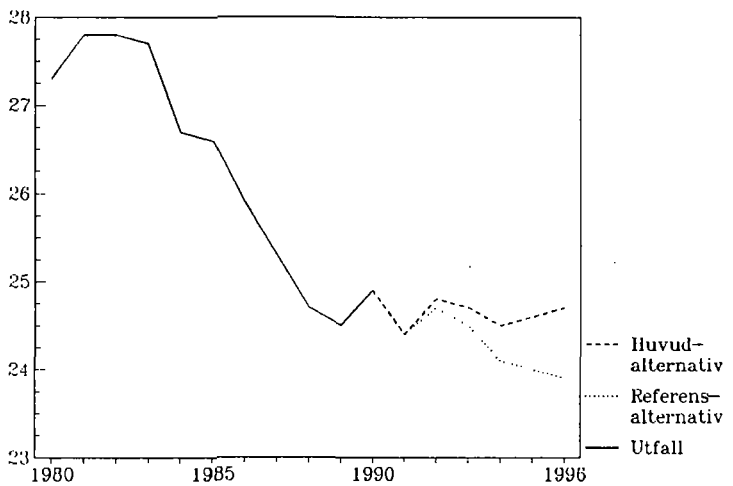
Nettotransfereringarna från övriga delar av den offentliga sektorn till kommunerna har under 1980-talet reducerats i betydelse. I början på 1980-talet utgjorde de 30% av inkomsterna, att jämföra med 24% idag. Denna utveckling skall ses mot bakgrund av att kommunernas verksamhet

expanderat betydligt snabbare än vad statsmakterna bedömt som förenligt med samhällsekonomisk balans. Med de antaganden och bedömningar som görs i långtidsbudgeten kommer denna utveckling att fortsätta under första hälften av 1990-talet. År 1996 beräknas bidragen från stat och socialförsäkring svara för knappt 18% av kommunernas inkomster. Den kraftiga minskningen under 1990-talet förklaras till stor del av att avräkningsskatten fr.o.m. 1991 reducerar transfereringarna ytterligare. Den totala skattefinansieringen av kommunernas utgifter blir i stort sett oförändrad under perioden.

7.2.2 Kommunernas utgifter

Den kommunala sektorns totala utgifter uppgick under 1990 till 333 miljarder kronor, vilket motsvarade 24,9% av BNP. Under 1970-talet ökade de kommunala utgifterna snabbare än BNP och den kommunala utgiftskvoten steg från 22% 1970 till 28% 1980. Under 1980-talet har den kommunala utgiftsexpansionen begränsats. Medan BNP i fasta priser vuxit med i genomsnitt 2,1% per år har de kommunala utgifterna, deflaterade med samma prisindex som BNP, vuxit med drygt 1% per år. Den kommunala utgiftskvoten har därför reducerats med nära tre procentenheter.

Diagram 7.2 De kommunala utgifterna som procentandel av BNP 1980-1996



Källor: SCB och finansdepartementet

Hur den kommunala utgiftskvoten utvecklas bestäms emellertid både av förändringar i den kommunala verksamhetens omfattning och av förändringar i den relativa kostnaden för kommunernas konsumtion och investeringar. En viktig förklaring till att utgiftskvoten minskade under 1980-talet är att det relativa priset för den kommunala konsumtionen reducerades. Mätt i volymtermer har visserligen ökningstakten i den kommunala konsumtionen successivt reducerats sedan 1970-talet, men den har ändå fortsatt växa något snabbare än BNP. Under 1980-talet kompenserades detta dock bl.a av att kommunernas lönekostnader ökade

långsammare än andra sektorers. Detta beror inte på att de kommunalanställdas löneutveckling varit långsammare än för anställda inom andra sektorer utan kan förklaras av strukturella förskjutningar i kommunernas verksamhet och att fler verksamheter förts över i bolagsform. Även en förändring i den bokföringsmässiga beräkningen av kommunala pensioner har bidragit till lägre relativpriser för kommunal konsumtion.

De antaganden som gjorts för kommunernas verksamhet under perioden 1991-1996 skiljer sig inte mellan de båda alternativen för den samhällsekonomiska utvecklingen. Den kommunala konsumtionen har i båda fallen antagits växa med 0,5% per år. Däremot påverkas naturligtvis kommunernas utgifter i löpande priser av den allmänna löne- och prisutvecklingen. Eftersom tillväxten i den totala ekonomin varierar mellan alternativen kommer kommunernas reala resursanspråk att vara relativt större i referensalternativet.

Med en samhällsekonomisk utveckling enligt huvudalternativet reduceras den kommunala utgiftskvoten med en procentenhet under 1990-talets första hälft, från 24,9% 1990 till 23,9% 1996. Detta förklaras av att den kommunala konsumtionen volymmässigt växer långsammare än BNP. Eftersom lönerna väger tyngre i kostnaden för kommunernas konsumtion än för den privata sektorns konsumtion och investeringar, kommer den snabba lönedämpningen i huvudalternativet att reducera den kommunala utgiftskvoten. Nedgången 1991 förklaras doçk till största delen av att kommunernas konsumtion och investeringar blir billigare efter skattereformen eftersom kommunerna fått möjligheten att lyfta av mervärdeskatten.

Med en samhällsekonomisk utveckling enligt referensalternativet ligger däremot den kommunala utgiftskvoten kvar på en ungefär oförändrad nivå. Den kommunala konsumtionen växer i detta alternativ ungefär i takt med BNP, både i fasta och löpande priser.

Ökningstakten i den kommunala *konsumtionen* har successivt avtagit. Under första hälften av 1980-talet ökade den kommunala konsumtionen med mer än 2,5% per år i genomsnitt. Sedan 1985 har tillväxten begränsats till i genomsnitt 1,5% per år.

I kalkylerna för den kommunala ekonomins utveckling 1991-1996 har antagits att den kommunala konsumtionen realt växer med ungefär 0,5% per år. Detta gäller för båda kalkylalternativen. Det innebär således en ytterligare och därtill mycket kraftig uppbromsning av den kommunala expansionen.

Kommunernas *investeringar* har tagit i anspråk en allt mindre del av kommunernas utgifter. Under 1990 användes 5,5% av kommunernas utgifter till investeringar i fastigheter och maskiner. I början på 1980-talet var den andelen över 10%. Omfattningen på nyinvesteringarna har, uttryckt i fasta priser, varit ungefär oförändrad men har i växande utsträckning finansierats med en nettoutförsäljning av mark och byggnader. Förra året beräknas denna utförsäljning ha gett kommunerna inkomster på ca 8 miljarder kronor. För perioden 1991-1996 har kommunernas investeringar antagits växa med i genomsnitt 1% per år.

Kommunernas *transfereringar* omfattar bl.a. bostadsbidrag, KBT, socialbidrag m.m. till hushållen och subventioner till företag. Dessa utgifter har under 1980-talet utvecklats i samma takt som övriga

kommunala utgifter. Under kalkylperioden antas att kommunernas transfereringar följer den allmänna prisutvecklingen.

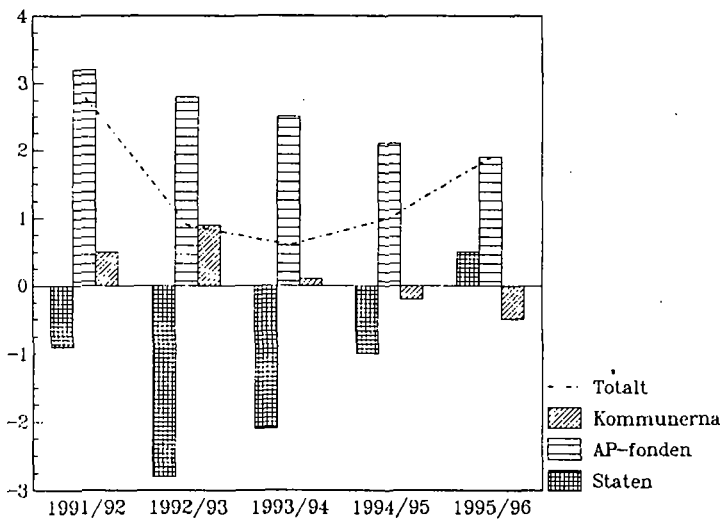
Tabell 7.6 Kommunernas inkomster och utgifter 1991-1996
Miljarder kronor, löpande priser

	1990	Genomsnittlig procentuell förändring per år Huvudalt.	Referensalt.
Inkomster	**325**	**3,0**	**4,3**
Skatter	205	4,3	5,7
Transfereringar	82	-1,2	0,0
Övrigt	38	3,2	3,6
Utgifter	**333**	**3,5**	**4,3**
Konsumtion	261	3,4	4,9
Investeringar	18	7,6	8,1
Transfereringar och räntor	53	2,3	3,5

7.3 Den offentliga sektorns finansiella sparande

I nedanstående diagram redovisas hur det finansiella sparandet i offentlig sektor utvecklas enligt långtidsbudgetberäkningarna.

Diagram 7.3 Finansiellt sparande i offentlig sektor
Procentandel av BNP, huvudalternativ

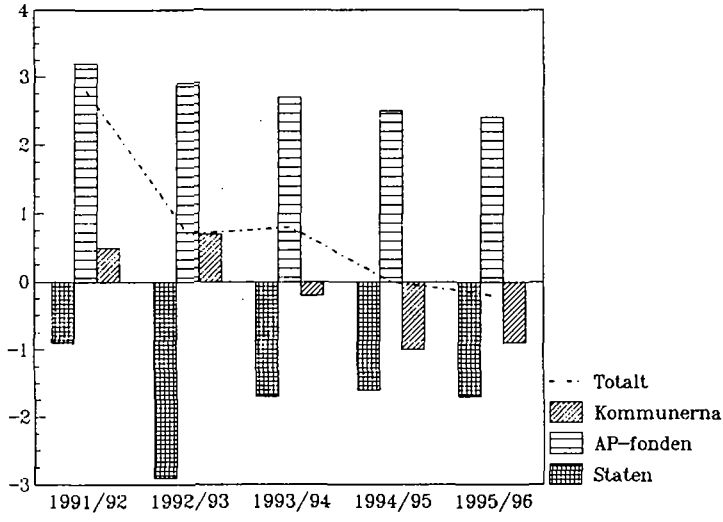


Källor: Finansdepartementet, riksrevisionsverket och socialdepartementet

Den konsoliderade offentliga sektorns inkomster beräknas under innevarade budgetår överstiga utgifterna med ca 51 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 4% av BNP. Budgetåret 1991/92 minskar den offentliga sektorns finansiella sparande till ca 3% av BNP. Försämringen sker i staten till följd av det försämrade budgetsaldot. Under budgetåret 1992/93 faller 1991/92 års tillfälliga inkomstförstärkningar bort och den

tillfälliga momshöjningen upphör samtidigt som ökningen i den privata

Diagram 7.4 Finansiellt sparande i offentlig sektor
Procentandel av BNP, referensalterantiv



Källor: Finansdepartementet, riksrevisionsverket och socialdepartementet

konsumtionen dämpas. Detta leder till en kraftig försämring av det finansiella sparandet i staten. Sparandet ligger därefter kvar på en oförändrad nivå fram till 1995/96, då det ökar med ca 1% av BNP till följd av förbättrat budgetsaldo. I referensalternativet försämras sparandet ytterligare för att det sista året i långtidsbudgetperioden bli negativt. Sparandet i kommunerna förbättras 1992/93, därefter faller det och är negativt 1994/95 och 1995/96. AP-fondens finansiella sparande minskar under hela perioden.

7.3.1 Statens finansiella sparande

Det finansiella sparandet i staten[2] följer i stort sett utvecklingen av statsbudgetens saldo. Sparandet uppgår innevarande budgetår till ca 6 miljarder kronor. 1991/92 sker en försvagning och sparandet blir negativt. 1992/93 faller det statliga sparandet kraftigt och uppvisar ett underskott på mer än 40 miljarder kronor. Försvagningen förklaras huvudsakligen av det försämrade budgetsaldot. Till följd av en kraftig ökning av kommunalskatteutbetalningarna och genom att inkomster av engångskaraktär bortfaller detta år utan att motsvarande utgiftsminskning sker, försämras budgetsaldot med ca 35 miljarder kronor. Därefter sker i huvudalternativet en successiv förbättring. 1995/96 uppgår sparandet till ca 8 miljarder kronor eller ca 0,4% av BNP. Även i referensalternativet förbättras sparandet efter 1992/93 om än inte alls i samma utsträckning

[2]Som staten räknas här stat och socialförsäkringssektor exkl. AP-fonden.

som i huvudalternativet. I detta alternativ visar sparandet i staten fortfarande underskott med drygt 30 miljarder kronor 1995/96.

Sparandet i staten utanför statsbudgeten präglas framför allt av utvecklingen i arbetsmarknadsfonden. Under långtidsbudgetperioden är detta sparande negativt. Underskottet uppgår till 0,5 - 2,5 miljarder kronor. Avskattningen av företagens reserver förs direkt till riksgäldskontoret 1991 - 1994 och bidrar under dessa år till det statliga sparandet med drygt 5 miljarder kronor per år. Då denna inkomst försvinner 1995 medför det en minskning av det statliga sparandet i motsvarande mån.

Det sparande som därutöver sker i staten utanför statsbudgeten är i stort sett oförändrat under hela perioden.

7.3.2 AP-fondens finansiella sparande

De senaste årens svaga reallöneutveckling har medfört att de inbetalda ATP-avgifterna ökat långsammare än pensionsutbetalningarna. Det har inneburit att fondens ränteinkomster har tagits i anspråk för de löpande pensionsutgifterna.

AP-fondens sparande försämras under hela perioden. Försämringen förklaras av att pensionsutbetalningarna överstiger avgiftsinkomsterna, bl.a. till följd av att de pensionärer som inträder i systemet har högre ATP-poäng än de som utträder. Denna utveckling beräknas fortsätta fram till sekelskiftet och får till följd en allt långsammare tillväxt av fondkapitalet. På sikt innebär denna utveckling att ATP-systemet riskerar ett inkomstunderskott som kan bli större och mer långvarigt än vad AP-fonden kan klara.

Försvagningen av AP-fondens sparande är mer accentuerad i huvudalternativet än i referensalternativet. Orsaken är dels den lägre räntenivån, dels den långsammare tillväxten av fondkapitalet till följd av lägre avgiftsinkomster i huvudalternativet.

7.3.3 Kommunernas finansiella sparande

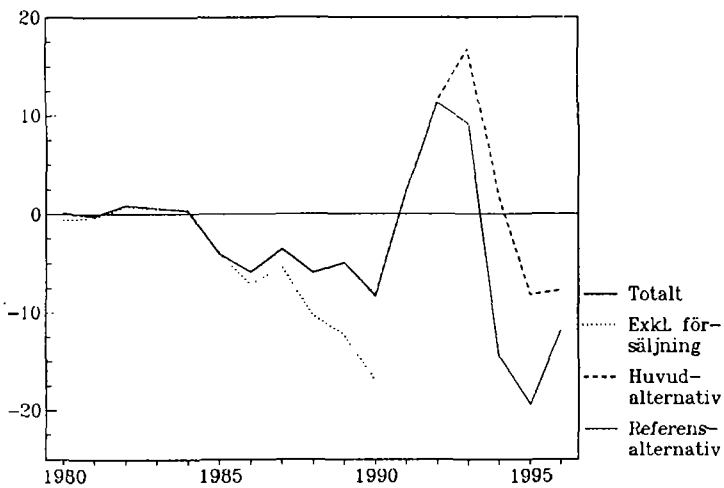
Kommunerna befinner sig för närvarande i en besvärlig finansiell situation. Sedan 1985 har inkomsterna varit lägre än utgifterna, vilket medfört att det finansiella sparandet har varit negativt. Under 1990 beräknas utgifterna ha överstigit inkomsterna med drygt 8 miljarder kronor. Detta underskott måste täckas med upplåning eller ianspråktagande av fonderade medel. Kommunernas finansiella nettoställning har således försämrats, vilket också visar sig i ett växande negativt räntenetto.

Försämringen av det finansiella sparandet motsvaras inte av någon uppbyggnad av kommunernas reala tillgångar. Tvärtom har nettoinvesteringarna minskat i löpande priser. Det är således nettot av löpande inkomster och utgifter som försämrats. Kommunernas finansiella underskott räknat före intäkter av försäljning av fastigheter och mark uppgick till 17 miljarder kronor vilket motsvarar 6% av konsumtionsutgifterna. Med en volymtillväxt på 1% under 1980-talet, dvs. inom de ramar riksdagen angett, hade kommunerna idag varit i finansiell balans.

I år och under nästa år förbättras emellertid kommunernas finanser enligt beräkningarna i långtidsbudgeten. Till följd av en snabb lönedämpning och därmed långsam kostnadsutveckling 1991 och 1992 beräknas kommunerna, trots den extra indragningen, få ett positivt finansiellt sparande på 11 miljarder kronor 1992. I huvudalternativet förbättras sparandet ytterligare 1993, medan den snabbare kostnadsutvecklingen i referensalternativet ger ett sämre finansiellt sparande.

Förbättringen av kommunernas finansiella sparande är emellertid tillfällig. Det är en effekt av den tidsmässiga eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskatten. Efter 1993 ökar, med de antaganden som gjorts, kommunernas inkomster betydligt långsammare än utgifterna. Detta gäller i båda kalkylalternativen. Under 1994 och 1995, då dämpningen av löneutvecklingen slår igenom fullt ut på skatteinkomsterna, försämras kommunernas finansiella sparande. Effekterna av eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskatten förstärks dessutom av systemet med förskott och slutavräkning av kommunalskattemedlen. Detta leder till att under 1994 beräknas kommunernas inkomster t.o.m. minska i nominella termer.

Diagram 7.5 Kommunernas finansiella sparande
Miljarder kronor, löpande priser



Källor: SCB och finansdepartementet

Kommmunernas finansiella utveckling blir sämre i referensalternativet än i huvudalternativet, därför att kommunernas utgifter stiger snabbare. År 1996 beräknas skillnaden mellan alternativen i finansiellt sparande uppgå till ca 4 miljarder kronor. Den skillnaden är framför allt effekten av den högre inflationen i referensalternativet. I reala termer växer kommunernas skatteunderlag, dvs. löne- och pensionssumma, ungefär lika mycket och den kommunala verksamheten har antagits växa lika mycket i båda alternativen.

Likheterna mellan alternativen är emellertid större än skillnaderna. Det är samma mönster i kommunernas finansiella utveckling, i båda fallen en kraftig försämring efter 1993. Till bilden hör också att det finansiella utgångsläget är bekymmersamt. De finansiella underskotten under senare delen av 1980-talet innebar att kommunernas s.k. omsättningstillgångar, dvs. kortfristiga fordringar och fonderade medel, i det närmaste tömdes. Slutsatsen av dessa kalkyler är att oberoende av om löneanpassningen 1991 och 1992 blir varaktig eller ej, står kommunerna inför ett krav på anpassning av verksamheten. Även med en expansionstakt begränsad till 0,5 % per år uppstår finansiella underskott vid slutet av kalkylperioden.

Med förutsättningarna att de kommunala skatteuttaget inte skall höjas och att de statliga transfereringarna inte ökas är det bara med en långsammare real tillväxt av den kommunala konsumtionen som kommunerna kan få en balanserad finansiell utveckling efter 1992. Eftersom vissa delar, t.ex. barnomsorgen, växer snabbare, kommer detta att kräva omprioriteringar mellan kommunernas verksamheter och ställa starka krav på effektivisering och ökat resursutnyttjande.

8 Slutsatser

Beräkningarna i långtidsbudgeten visar att den offentliga sektorns inkomster, som till största delen består av skatter, i genomsnitt ökar med 2,4% per år i huvudalternativet och med 3,9% i referensalternativet. En genomsnittlig BNP-ökning på 4,6% per år i huvudalternativet och 6,8% i referensalternativet medför en sänkning av *skattekvoten* från 54,2% till 52,2% resp. 51,8%.

Utgifterna växer med gällande åtaganden i genomsnitt med 2,8% per år i det bättre alternativet. Detta innebär att *utgiftskvoten* sjunker från 62,3% till 58,0%. I det sämre alternativet är den årliga utgiftsökningen i genomsnitt 5,2%. Utgiftskvoten faller därmed till 60,3%.

Samtidigt som skattekvot och utgiftskvot sjunker försämras dock det finansiella sparandet i offentlig sektor.

Två frågor är viktiga vid en bedömning av den offentliga utgiftsutvecklingen.

Den första är: *Hur stor offentlig sektor skall ekonomin bära*? Skall den offentliga sektorns andel av BNP vara oförändrad eller inte? Riksdagen har uttalat sig för en på sikt sänkt utgiftskvot, vilket också skulle möjliggöra en sänkning av skattekvoten.

Den andra frågan är: *Vilka krav på sparande bör ställas på den offentliga sektorn*? Ett lågt eller försämrat privat sparande måste kompenseras med ett ökat offentligt sparande. Avgörande här är således sparandeutvecklingen i den privata sektorn. Om inte det privata sparandet ökar och blir tillräckligt högt för att vid god investeringsnivå hålla balans i utrikesbetalningarna, måste utgiftskvoten i den offentliga sektorn sänkas vid given skattekvot.

Analysen i årets långtidsbudget är framför allt inriktad på den första frågan. Främst visas hur den offentliga sektorns andel i ekonomin förändras och vad som styr denna utveckling. Den andra frågan belyses i och med att utvecklingen av det finansiella sparandet i offentlig sektor redovisas.

8.1 Inkomst- och utgiftstyrande faktorer

En viss tillväxttakt i ekonomin ger, vid givet skattetryck, motsvarande ökning av den offentliga sektorns reala inkomster. En dominerande del av den offentliga sektorns utgifter räknas emellertid upp med prisökningen men påverkas inte direkt av den reala tillväxten. Det är endast ekonomisk tillväxt som ger den offentliga sektorn utrymme att öka verksamheten eller att höja det finansiella sparandet utan att skattetrycket behöver höjas.

Den ekonomiska tillväxten påverkas i sin tur av den offentliga sektorns storlek samt dess finansiering och utgiftsstruktur. Skatte- och transfereringssystemens utformning påverkar effektiviteten i ekonomins funktionssätt. Effektiva offentliga investeringar främjar tillväxten. I vid mening kan sådana investeringar t.ex. omfatta satsningar på infra-

struktur, utbildning, barnomsorg och rehabilitering. Den offentliga sektorns verksamhet kan dock vid god konjunktur ta i anspråk för mycket resurser (i första hand arbetskraft) och därmed hämma den ekonomiska tillväxten.

8.1.1 Inkomststyrande faktorer

Den ekonomiska tillväxten är avgörande för inkomsternas utveckling. Inkomsterna styrs i det närmaste helt enligt automatiskt verkande regler.

På kort sikt leder hög nominell pris- och löneökningstakt till snabbt stigande inkomster. Om lönerna en längre tid utan motsvarande produktivitetsökningar stiger snabbare än i våra konkurrentländer, försämras konkurrenskraften. Det leder på sikt till svagare ekonomisk tillväxt och påverkar därmed inkomstutvecklingen negativt. På sikt är det den reala lönesumman, dvs. produktivitetsutveckling och sysselsättning, som avgör den reala tillväxten i ekonomin och därmed utvecklingen av inkomstskatter och socialavgifter. I längden kan inte heller takten i konsumtionsökningen avvika från reallöneutvecklingen. Detta speglas i utvecklingen av mervärdeskatt och andra indirekta skatter. Förutom löneökningstakten har räntenivån stor betydelse för inkomsterna i de offentliga fonderna. Det gäller i första hand AP-fonden, där den övervägande delen av den offentliga sektorns kapital förvaltas. I övrigt är vinstutvecklingen i företag samt avkastningskrav på statlig affärsverksamhet viktiga för den offentliga sektorns inkomster.

8.1.2 Utgiftstyrande faktorer

De offentliga utgifterna påverkas automatiskt av de ekonomiska faktorernas nominella utveckling. Hög inflation slår automatiskt igenom på utgifterna. Vid låg ekonomisk tillväxt är dessutom arbetslösheten större. Vid hög arbetslöshet växer utgifterna för arbetsmarknadspolitik samt socialbidrag. En god ekonomisk tillväxt ger utrymme för högre reallöner och därmed realt större utgifter inom t.ex. sjuk-och föräldraförsäkringarna, vilka styrs av just löneutvecklingen. En stor utgiftspost som är direkt beroende av tillväxten är biståndet till utvecklingsländer, vilket utgör 1 % av BNI. Övriga viktiga faktorer som automatiskt styr utgiftsutvecklingen är räntenivån, befolkningsutvecklingen, sjukfrånvaron samt antalet arbetsskadade och förtidspensionärer.

8.2 Den offentliga sektorns storlek

Utifrån redan fattade beslut och gjorda åtaganden utvecklas de offentliga inkomsterna och utgifterna enligt vad som redovisas i tabellerna 8.1 och 8.2.

Inkomsterna minskar i förhållande till BNP i båda alternativen. Så är fallet även beträffande utgiftskvoten.

Takten i utgiftsökningarna i den offentliga sektorns olika delar framgår av tabellerna 8.3 och 8.4.

Tabell 8.1 Offentliga sektorns finansiella utveckling
Miljarder kronor, löpande priser, huvudalternativ

	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
Inkomster	953,5	946,0	978,0	1011,4	1050,1
Utgifter	912,7	932,3	962,5	995,5	1017,6
Finansiellt sparande	40,8	13,7	15,5	15,9	32,5
BNP	1464,4	1524,3	1594,7	1672,7	1754,7

Källa: Finansdepartementet

Tabell 8.2 Offentliga sektorns finansiella utveckling
Miljarder kronor, löpande priser, referensalternativ

	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
Inkomster	953,5	955,1	1007,5	1060,9	1113,0
Utgifter	912,7	943,9	993,7	1061,2	1116,5
Finansiellt sparande	40,8	11,2	13,8	-0,3	-3,5
BNP	1464,4	1540,2	1645,7	1754,2	1852,1

Källa: Finansdepartementet

Tabell 8.3 Den offentliga sektorns utgifter 1991/92-1995/96
Löpande priser, huvudalternativ

	Miljarder kronor 1991/92	Andel av BNP 1991/92	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1991/92-1995/96	Andel av BNP 1995/96
Statsbudget	538,9	36,8%	1,8	33,0%
Övriga staten	27,9	1,9%	-1,9	1,5%
AP-fonden	92,9	6,4%	6,5	6,9%
Kommunerna	358,5	24,5%	4,0	24,6%
Offentliga sektorn	**912,7**	**62,3%**	**2,8**	**58,0%**
BNP	1464,4		4,6	
Konsolideringsbelopp	105,5			

Källa: Finansdepartementet

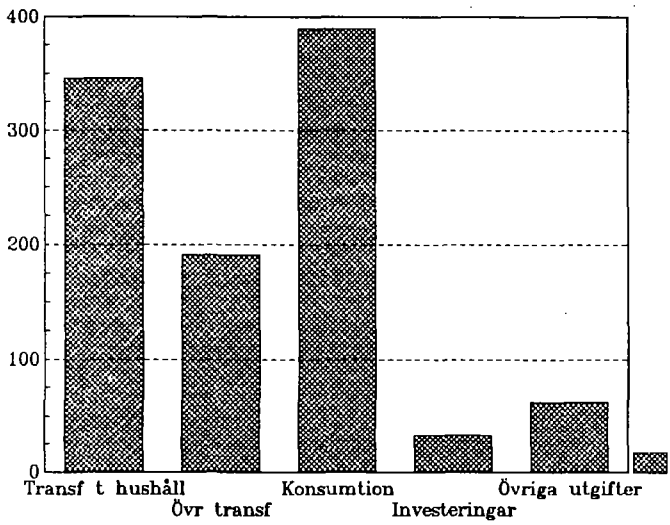
Tabell 8.4 Den offentliga sektorns utgifter 1991/92-1995/96
Löpande priser, referensalternativ

	Miljarder kronor 1991/92	Andel av BNP 1991/92	Genomsnittlig procentuell förändring per år 1991/92-1995/96	Andel av BNP 1995/96
Statsbudget	538,9	36,8	4,2	35,5
Övriga staten	27,9	1,9	-0,3	1,8
AP-fonden	92,9	6,4	8,2	7,0
Kommunerna	358,5	24,5	6,0	25,5
Offentliga sektorn	**912,7**	**62,3**	**5,2**	**60,3**
BNP	1464,4		6,0	
Konsolideringsbelopp	105,5			

Källa: Finansdepartementet

Det är framför allt AP-fondens utgifter som växer snabbt. Ökningstakten för ATP-utgifter ligger betydligt högre än för BNP i båda alternativen. ATP-utgifterna ökar, liksom övriga pensioner utanför eller inom statsbudgeten, automatiskt vid inflation. Det gäller också andra transfereringar som går från den offentliga sektorn till hushållen. Pensionerna utgör en dominerande del av transfereringarna till hushållen vilka i övrigt omfattar sjuk-, arbetsskade- och föräldraförsäkringarna, socialbidrag m.m. Hushållstransfereringarna utgör ca en tredjedel av den offentliga sektorns utgifter, vilket framgår av nedanstående diagram.

Diagram 8.1 Realekonomisk fördelning av de offentliga utgifterna 1991/92
Miljarder kronor



Utvecklingen av de offentliga hushållstransfereringarna kan ses som ett mått på kostnaden för att upprätthålla ambitionsnivån i dagens välfärdssystem.

Hushållstransfereringarna stiger huvudsakligen i takt med inflationen. Hög inflation medför därför snabbt stigande utgifter samtidigt som den reala tillväxten blir låg. Ju högre pris- och löneökningstakten är, desto större blir hushållstransfereringarna i förhållande till BNP. Om inte utgiftskvoten skall växa vid hög pris- och löneökningstakt, måste övriga utgifter begränsas eller tillväxten öka för att ambitionsnivån i välfärdssystemen skall kunna bibehållas. Det finns sådeles i en sådan situation inget utrymme för ökade offentliga investeringar för att främja den ekonomiska tillväxten eller utöka åtagandena gentemot hushållen. En oförändrad utgiftskvot skulle också medföra en ytterligare försämring av det finansiella sparande som beräknats i långtidsbudgeten.

Riksdagen har uttalat ambitionen att sänka utgiftskvoten, vilket på sikt även skulle möjliggöra en sänkning av skattekvoten. Långtidsbudgeten visar, under förutsättning att fattade beslut ligger fast och inga nya

åtaganden görs, på en sänkt utgiftskvot under perioden i båda alternativen. Samtidigt försämras dock det finansiella sparandet. Vid en ekonomisk utveckling som i referensalternativet, med jämförelsevis låg tillväxt och hög inflation, är försämringen betydligt större än sänkningen av utgiftskvoten. Ett behov av ytterligare utgiftsminskning eller ändrade finansieringsformer skulle då uppstå, om en försämring av det finansiella sparandet samtidigt skulle undvikas.

Appendix

Departementens verksamhetsområden

I följande appendix ges en beskrivning av i första hand den reala utvecklingen inom de olika departementens verksamhetsområden. Inledningsvis ges dock i sammanfattande tabeller även en redovisning av utvecklingen i löpande priser enligt huvudalternativet och referensalternativet.

Tabell 1. Utgiftsutvecklingen, huvudalternativet
Milj. kr., 1991/92 års prisnivå

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
1. Justitiedepartementet	7 127	-160	35	107	-145	-0,6	2,4
2. Utrikesdepartementet	15 427	-154	378	499	377	1,7	3,8
3. Försvarsdepartementet	37 796	0	0	0	0	0,0	1,7
4. Socialdepartementet	125 757	4 485	-1 418	-446	-1 189	0,3	5,1
5. Kommunikationsdepartementet	18 329	150	85	33	9	0,4	6,1
6. Finansdepartementet	28 796	1 296	443	-50	17	1,4	5,1
7. Utbildningsdepartementet	62 076	409	842	618	290	0,9	-1,7
8. Jordbruksdepartemetet	9 440	-2 617	-1 582	-303	-705	-18,2	-8,1
9. Arbetsmarknadsdepartementet	35 595	-6 405	-625	10	14	-5,3	-0,1
10. Bostadsdepartementet	32 416	676	3 426	-4 360	-5 117	-4,4	7,3
11. Industridepartementet	6 368	755	-885	-13	-88	-0,9	-22,7
12. Civildepartementet	15 303	-402	-37	-25	0	-0,8	0
13. Miljödepartementet	1 332	25	-25	-40	0	-0,8	7,7
14. Övrigt	74 249	434	-4 392	739	-9 161	-4,5	-
Summa utgifter i 1991/92 års prisnivå	**470 012**	**-1 508**	**-3 757**	**-3 232**	**-15 697**	**-1,0**	**-1,0**

Tabell 2. Utgiftsutvecklingen, huvudalternativet
Milj. kr., löpande priser

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
1. Justitiedepartementet	7 127	64	265	302	115	2,5	2,4
2. Utrikesdepartementet	15 427	312	725	889	831	4,2	3,8
3. Försvarsdepartementet	37 796	834	1 179	1 030	1 227	2,7	1,7
4. Socialdepartementet	125 757	8 316	1 855	2 852	2 148	2,9	5,1
5. Kommunikationsdepartementet	18 329	627	622	607	635	3,2	6,1
6. Finansdepartementet	28 796	2 291	1 580	1 186	1 374	5,2	5,1
7. Utbildningsdepartementet	62 076	2 780	2 856	2 926	2 637	4,2	-1,7
8. Jordbruksdepartementet	9 440	-2 433	-1 485	-176	-617	-15,9	-8,0
9. Arbetsmarknadsdepartementet	35 595	-5 544	177	842	990	-2,6	-0,1
10. Bostadsdepartmentet	32 416	1 665	4 312	-3 856	-5 483	-2,7	7,3
11. Industridepartementet	6 368	951	-754	154	89	1,7	-22,7
12. Civildepartementet	15 303	209	479	535	617	2,9	0
13. Miljödepartementet	1 332	65	14	1	47	2,3	7,7
14. Övrigt	74 249	2 584	-2 408	4 621	-7 051	-0,8	-
Summa utgifter i löpande priser enligt huvudalternativet	**740 012**	**12 721**	**9 417**	**11 913**	**-2 439**	**1,7**	**5,4**

Tabell 3. Utgiftsutvecklingen, referensalternativet
Milj. kr., löpande priser

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
1. Justitiedepartementet	7 127	169	488	571	247	4,8	2,4
2. Utrikesdepartementet	15 427	344	1 014	1 301	1 078	5,6	3,8
3. Försvarsdepartementet	37 796	1 292	1 261	2 991	2 086	4,7	1,7
4. Socialdepartementet	125 757	8 920	3 884	5 696	4 441	4,3	5,1
5. Kommunikationsdepartementet	18 329	865	1 147	1 108	1 032	5,2	6,1
6. Finansdepartementet	28 796	2 397	1 808	1 713	2 139	6,4	5,1
7. Utbildningsdepartementet	62 076	3 158	3 846	4 973	4 710	6,1	-1,7
8. Jordbruksdepartementet	9 440	-2 344	-1 339	-39	-578	-14,1	-8,1
9. Arbetsmarknadsdepartementet	35 595	-5 148	1 035	1 719	1 612	-0,6	-0,1
10. Bostadsdepartmentet	32 416	3 160	3 747	-1 010	-5 791	0,1	7,3
11. Industridepartementet	6 368	1 040	-571	342	226	3,8	-22,7
12. Civildepartementet	15 303	323	973	977	917	4,8	0
13. Miljödepartementet	1 332	84	57	38	74	4,4	7,7
14. Övrigt	74 249	4 501	-182	12 323	4 494	6,5	-
Summa utgifter i löpande priser enligt referensalternativet	**470 012**	**18 760**	**17 383**	**32 488**	**19 689**	**4,3**	**5,4**

Milj. kr., 1991/92 års prisnivå

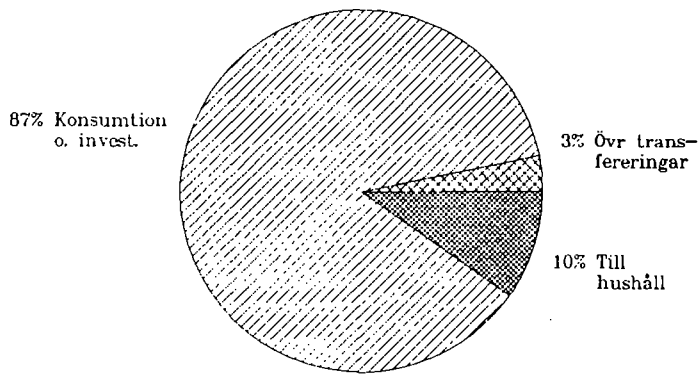
	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
Totala utgifter	**7 127**	**-160**	**35**	**107**	**-145**	**-0,6**	**2,4**
varav:							
Domstols- och åklagarväsendet	2 752	-39	0	-2	-2	-0,4	2,2
Kriminalvård	2 480	14	3	0	0	0,2	2,8
Rättshjälp m.m.	914	2	0	0	0	0,1	11,5

Källa: Justitiedepartementet och riksrevisionsverket

Justitiedepartementet svarar för beredning av lagstiftningsärenden på många områden av samhällslivet.

Till justitiedepartementet hör åklagarväsendet, huvudparten av domstolsväsendet, rättshjälpsmyndigheten och de allmänna advokatbyråerna samt kriminalvården. Inom departementets område faller också den verksamhet som utövas av justitiekanslern, datainspektionen, brottsförebyggande rådet, bokföringsnämnden och brottsskadenämnden.

Diagram II.1 Realekonomisk fördelning av justitiedepartementets utgifter 1991/92



Källa: Finansdepartementet

Huvuddelen av departementets utgifter avser konsumtion, som till största delen består av löner. En mindre del av utgifterna utgörs av transfereringar till hushåll, framför allt rättshjälp.

Utgiftstyrande faktorer

Utgifterna inom området styrs till största delen av löneutvecklingen. Huvuddelen av verksamheten inom justitiedepartementets område styrs av faktorer som direkt eller indirekt regleras genom lagstiftning. Brottsutvecklingen, anmälda brott, mängden mål och dessas svårighetsgrad samt inom kriminalvården av antalet utdömda frihetsstraff och strafftidens längd är sådana faktorer. Antal brott mot brottsbalken som kommit till polisens kännedom har under åren 1984-1988 ökat med i genomsnitt 3,1 % per år medan den senaste tioårsperioden anmälda brott mot annan lagstiftning har ökat omkring 1 % per år.

Utgifterna för rättshjälp beror huvudsakligen på antalet mål och ärenden vid domstolarna. När det gäller den del av rättshjälpen som avser offentligt biträde är kostnadsutvecklingen i stor utsträckning beroende av antalet asylsökande.

Domstols- och åklagarväsendet

Domstolarna har under senare år haft att hantera en växande arbetsmängd samtidigt som det tidvis har varit svårt att rekrytera och behålla kvalificerad personal. På flera områden pågår lagstiftnings- och utredningsarbete som med stor sannolikhet kommer att få direkt betydelse för arbetet i domstolarna. Mot denna bakgrund påbörjades inom justitiedepartementet under år 1988 en förutsättningslös och framtidsinriktad diskussion om domstolsväsendet.

Behovet av mer ingående överväganden och en fördjupad analys har lett fram till att en parlamentariskt sammansatt kommitté har tillsatts för att se över domstolarnas uppgifter, arbetssätt och organisation (dir. 1989:56).

I uppdraget ingår bl.a. att undersöka om fördelningen av mål mellan olika domstolar och mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter är ändamålsenlig. Kommittén skall eftersträva att målen inte skall passera fler domstolsinstanser än vad som är sakligt motiverat.

Enligt beslut av riksdagen skall summarisk process handläggas av kronofogdemyndigheterna i stället för tingsrätterna. Detta minskar resursbehovet i tingsrätterna. I en nyligen avlämnad proposition (prop. 1990/91:80) föreslås ändringar i socialförsäkringsrättskipningen. Också denna reform kommer att på sikt minska kostnaderna för domstolsväsendet.

Riksdagen beslutade förra året om meritvärderingen vid tillsättning av domartjänster och om en snabbare och sammanhållen domarbana (prop. 1989/90:79). Beslutets syfte är bl.a. att alla ordinarie domartjänster skall tillsättas efter en skicklighetsbedömning och att domarutbildningen skall koncentreras och förkortas. Syftet är att trygga domarkårens höga standard även i framtiden.

Domstolsväsendet deltar nu i verksamheten med treåriga budgetramar. Åklagarväsendet går från budgetåret 1991/92 in i en ny treårig budgetperiod.

Härigenom ökar möjligheterna till långsiktig planering och smidigare användning av anslagsmedlen, något som är särskilt betydelsefullt med hänsyn till den växande arbetsbördan. Satsningarna på ADB har intensifierats.

Också inom åklagarväsendet finns svårigheter att rekrytera och behålla främst yngre jurister. Arbetsbördan har ökat. Riksåklagaren har gjort betydande insatser för att förbättra rekryteringen.

Efter mönster av det framtidsinriktade arbete som pågår beträffande domstolsväsendet har också på åklagarväsendets område tillkallats en parlamentariskt sammansatt kommitté med ett sektorövergripande uppdrag, nämligen åklagarutredningen -90 (Ju 1990:04). Utredningens uppgift är att se över åklagarväsendet och reglerna om förundersökning. Utredningen skall överväga möjligheterna att ytterligare renodla åklagarnas arbetsuppgifter, bl.a. genom att åklagarna befrias från uppgifter som kan skötas av annan personal eller andra myndigheter. Andra viktiga frågor rör effektivare förundersökningsförfarande och utvidgad användning av ordningsbot och strafföreläggande som frågor om avkriminalisering. Även organisatoriska frågor omfattas av utredningens uppdrag, som skall vara slutfört före utgången av juni 1992.

Rättshjälp m.m.

Under budgetåren 1983/84 - 1989/90 ökade utgifterna för rättshjälp med i genomsnitt 15 % per år och uppgick till 494 milj. kr. under budgetåret 1989/90.

Ökningen av kostnaderna under budgetåren 1988/89 - 1989/90 förklaras till en del av att äldre ärenden - som sedan den 1 juli 1988 är borttagna från rättshjälpsområdet - har avslutats under dessa år samtidigt som det har tillkommit nya, mindre kostnadskrävande ärenden, som både har hunnit påbörjas och avslutas. Rättshjälpsavgiften har halverats och inkomsttaket för rättshjälp har höjts och indexerats.

Det är dock inte möjligt att av tillgänglig statistik dra några säkra slutsatser om kostnadseffekterna av de omfattande ändringar i rättshjälpslagen som genomfördes under år 1988. Regeringen avser att uppdra åt riksrevisionsverket att utvärdera reformens effekter. I uppdraget skall ingå inte bara att analysera kostnadsutvecklingen utan också att göra en utvärdering av hur reformens syfte har uppfyllts. Uppdraget skall vidare omfatta att analysera och föreslå åtgärder som nedbringar samhällets kostnader för rättshjälpen.

Kriminalvården

Utnyttjandet av kriminalvårdsanstalter och häkten

Åren 1987 och 1988 ökade beläggningen vid kriminalvårsanstalterna med sammanlagt 13 % och vid häktena med sammanlagt 25 %. Under år 1989 och första halvåret 1990 har beläggningsnivån vid anstalter och häkten varit i stort sett oförändrad. Under hösten 1990 har däremot en uppgång skett vid såväl anstalter som häkten. Enligt kriminalvårdsstyrel-

sens bedömning beror ökningen vid anstalterna till övervägande del på att ett stort antal personer, som tidigare på fri fot avvaktade anstaltsplacering, under hösten tagits in i anstalt. Den redan tidigare ansträngda situationen vid häktena har förvärrats genom att intagna med verkställbar dom på grund av den höga anstaltsbeläggningen tidvis inte har kunnat placeras i anstalt. Beläggningsnivån vid häktena var under fjärde kvartalet 1990 högre än vid något tillfälle under 80-talet.

Beläggningsutvecklingen vid anstalter och häkten under första halvåret 1991 bör kunna ge bättre underlag för en bedömning av om uppgången i beläggningen under hösten 1990 var tillfällig eller inte.

Ett arbete som syftar till omläggning av statsmakternas styrning av verksamheten inom kriminalvården inledes våren 1991. Avsikten är att styrningen fr.o.m. budgetåret 1993/94 skall ske i termer av resultatmål kombinerat med tre-åriga anslagsramar.

Milj. kr., 1991/92 års prisnivå

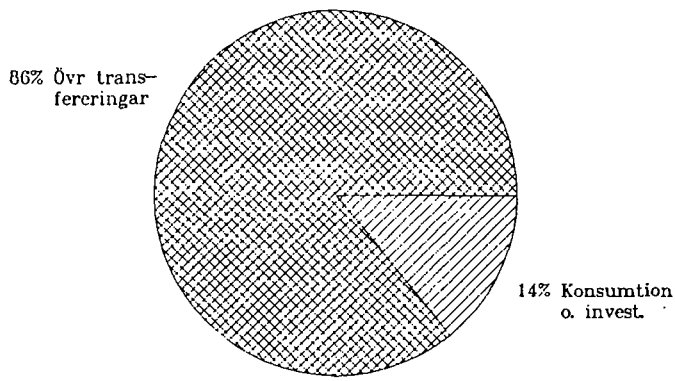
	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
Totala utgifter	**15 427**	**-154**	**378**	**499**	**377**	**1,7**	**3,8**
varav:							
Internationellt utvecklingsarbete	12 965	-143	380	498	337	2,0	4,5
Utrikesförvaltningen m.m.	1 431	0	0	0	0	0	-1,6

Källa: Utrikesdepartementet och riksrevisionsverket

Utrikesdepartementets verksamhetsområde omfattar utrikes- och säkerhetspolitik, internationellt utvecklingssamarbete, utrikeshandel och exportfrämjande, rättsliga och konsulära frågor samt press- och informationsfrågor.

Till utrikesdepartementet hör bl.a. utrikesrepresentationen med 114 lönade utlandsmyndigheter och 425 honorärkonsulat.

Diagram III.1 Realekonomisk fördelning av utrikesdepartementets utgifter 1991/92



Källa: Finansdepartementet

Nära 90% av utgifterna avser internationellt utvecklingssamarbete, i figuren betecknat som övriga transfereringar. Utgifter för konsumtion avser huvudsakligen utrikesförvaltningen.

Utgiftstyrande faktorer

Inom utrikesdepartementets verksamhetsområde utgör internationellt utvecklingssamarbete den största enskilda posten. Biståndsramen skall enligt riksdagsbeslut uppgå till 1 % av BNI. BNIs utveckling är därmed den viktigaste utgiftsstyrande faktorn inom utrikesdepartementets område. Nya krav och möjligheter i det internationella utvecklingssamarbetet kräver anpassning både inom biståndsadministrationen och i analysen av formerna för verksamhetens genomförande.

Långtidsbudgeten, som avser perioden 1991/92-1995/96, bygger på de förutsättningar som gäller för regeringens förslag för budgetåret 1991/92.

Utgifter i samband med Sveriges deltagande i internationella organisationer fastställs efter förhandling mellan de medverkande staterna och fördelas efter överenskomna fördelningsnycklar.

Riksdagen uttalade i beslut den 12 december 1990 (1990/91:UU8) att Sverige bör eftersträva att bli medlem i EG med bibehållen neutralitetspolitik. Mycket talar för att ett svenskt medlemskapsavtal, om det kommer till stånd, kan träda i kraft mot slutet av den period långtidsbudgeten avser. I så fall kommer ett svenskt bidrag till gemenskapens centrala budget att uttaxeras. Det är för närvarande inte möjligt att ange vilket belopp som skulle bli aktuellt. Som illustration kan dock nämnas att Nederländernas bidrag för år 1991, omräknat till Sveriges BNI, skulle motsvarat ca 18 miljarder kronor brutto. Mot bruttosumman skall dock ställas ett omfattande "återflöde" från EG, som möjliggör utgiftsminskningar i medlemsländernas statsbudgetar.

Utrikespolitik

Det möte, som hölls i Paris i november 1990 mellan deltagarna i Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK), utgör en bekräftelse på de vittgående förändringar, som ägt rum i Europa de senaste åren. Den process, som omdaningen i Sovjetunionen inlett, har medfört frigörelse och demokratisering i Central- och Östeuropa, Tysklands enande och ett omfattande avtal om konventionell nedrustning i Europa.

I Parisstadgan för ett nytt Europa, som undertecknades vid ESK-mötet, har grunden lagts till en ny europeisk säkerhetsordning och riktlinjerna dragits upp för det framtida samarbetet på skilda områden mellan ESK-staterna. Det är viktigt att ESK ytterligare befästs och stärks som forum för europeisk säkerhet. Andra organ som Europarådet kommer att få växande betydelse i europeiskt samarbete.

Stor osäkerhet råder emellertid om den fortsatta utvecklingen i Sovjetunionen, såväl ekonomiskt som politiskt. Det gäller inte minst förverkligandet av de baltiska republikernas legitima rätt till självständighet.

Övergången från diktatur och centralstyrd planekonomi till demokrati och marknadshushållning i de central- och östeuropeiska länderna medför betydande ekonomiska och sociala påfrestningar. Det kommer att ställa stora krav på stöd från och samarbete med västländerna.

Inom de europeiska gemenskaperna (EG) fullföljs integrationen i första

hand med sikte på förverkligandet av den inre marknaden. Diskussionerna om en monetär och en politisk union intensifieras.

Den snabba och positiva utvecklingen i Europa har ändrat förutsättningarna för Sveriges deltagande i det västeuropeiska samarbetet. Riksdagen har, som redan framhållits, uttalat att Sverige bör eftersträva att bli medlem i EG med bibehållen neutralitetspolitik. Förverkligandet av denna ambition kommer att kräva en omfattande och flerårig insats.

Nordeuropa kommer även i fortsättningen att tillmätas stor strategisk betydelse av stormakterna. För Sverige kommer den nordiska samhörigheten och ett växande samarbete på olika områden mellan länderna kring Östersjön att vara av stor vikt, inte minst som ett led i det alleuropeiska och västeuropeiska samarbetet.

De senaste årens allt större samförstånd mellan stormakterna har öppnat nya möjligheter för Förenta nationerna (FN) att spela den centrala rollen i arbetet för internationell fred och säkerhet. Samtidigt visar den krigsutveckling, som inleddes med Iraks ockupation av Kuwait år 1990, hur prekär freden är trots i många avseenden hoppingivande internationella tendenser.

Det är ett svenskt säkerhetspolitiskt intresse att värna om folkrättens regler om respekt för statens suveränitet och territoriella integritet. Främjandet av de mänsliga rättigheterna är ett annat grundläggande element i vår utrikespoltik. Frågor om mänskliga rättigerhet väntas få en ökad uppmärksamhet både nationellt och internationellt. Sveriges engagemang och åtaganden på detta område ställer anspråk på ökade insatser och resurser. Samtidigt måste Sverige 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. Härtill kommer att antalet klagomål mot Sverige inför den europeiska kommissionen och domstolen för de mänskliga rättigheterna har ökat kraftigt de senaste åren. Hur utvecklingen kommer att bli i den närmaste framtiden är svårt att förutsäga, men det kan inte uteslutas att en viss förändring av de nuvarande arbetsformerna kan behöva övervägas. Andra för Sverige viktiga folkrättsliga frågor är havsrätten med tillhörande avgränsningsfrågor, miljörätten och rymdrätten.

Den intensiva utvecklingen av de internationella förbindelserna medför att Sverige årligen ingår ett antal avtal med främmande makter. Förhandlingsarbetet kräver traktatsrättslig medverkan i stor omfattning. En annan viktig rättslig fråga är utlänningsärendena, då inte minst flyktingfrågan.

Viseringsverksamheten vid utlandsmyndigheterna har fortsatt att öka kraftigt. Denna utveckling styrs till inte ringa del av invandringen till Sverige. Kontakterna med dem som fått stanna här leder till önskemål såväl om besöksvisering som om tillstånd till anknytningsinvandring. En annan omständighet som påverkat omfattningen av viseringsverksamheten utgör det ökande resandet från Östeuropa efter öppningen av gränserna där. Utlänningsärendena har fått ett ytterligare vidgat utrymme i utlandsmyndigheternas verksamhet genom en på försök införd ökad delegering från statens invandrarverk av beslutsrätten i tillståndsfrågor.

I enlighet med riksdagens beslut uppgår biståndsramen till 1% av BNI. För budgetåret 1991/92 fördelas ramen enligt regeringens förslag med 24% till bidrag till internationella biståndsprogram, 53% till utvecklingssamarbete genom SIDA samt 14% till andra biståndsprogram för bl.a. u-krediter, forskningsstöd, särskilt bistånd till skuldtyngda länder och projektbistånd till vissa länder. För administration av och information om biståndet beräknas 2,7% av totalramen.

De senaste årens världspolitiska förändringar, de stora skillnaderna i u-ländernas utveckling under loppet av 1980-talet och de växande ömsesidiga beroendena 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. Den fortsatta skuldkrisen i en stor del av främst Afrika och Latinamerika framstår här som särskilt allvarlig. Krisen i Gulfområdet drabbar många u-länder hårt bl.a. genom höjda oljepriser och dämpningen av den internationella konjunkturen. De minst utvecklade länderna har svårast för att anpassa sig till de stora förändringarna i den internationella ekonomin och därigenom finna en väg till utveckling. Omfattande och långsiktiga insatser för dessa länder behövs både bilateralt och i det internationella utvecklingssamarbetet.

Den internationella utvecklingen har präglats av demokratisering i många tidigare centralstyrda länder. I dag betonas demokratin som drivkraft för utveckling av allt fler aktörer i utvecklingssamarbetet.

Miljöfrågorna har fått ökad internationell uppmärksamhet. I u-länderna är de stora miljöhoten ofta direkt fattigdomsrelaterade. 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.

Förändringar och utvecklingstendenser som nu är uppenbara gör att utvecklingssamarbetet ställs inför både nya krav och möjligheter. Ett svenskt medlemskap i EG kommer även att påverka biståndsbudgeten.

Handelspolitik

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. Uruguay-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. Man beslöt därför att ajournera

förhandlingarna med sikte på att återuppta och slutföra dem i början av år 1991. Under förutsättning av ett förlängt amerikanskt förhandlingsmandat finns tämligen goda förutsättningar för ett slutförande av rundan. Något slutdatum har ännu inte fastställts, men flera länder, däribland Sverige, verkar för att förhandlingarna avslutas under år 1991. De mål som ursprungligen uppställdes för Uruguay-rundan ser dock inte ut att helt kunna uppnås.

Förhandlingarna mellan EFTA-länderna och EG om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) är inne i sin slutfas. Avsikten är att de skall kunna slutföras under första halvåret 1991. Ett omfattande informations- och lagstiftningsarbete kommer att krävas inför avtalets beräknade ikraftträdande den 1 januari 1993. Arbetet med att implementera ett framtida EES-avtal kommer också att kräva omfattande insatser.

Riksdagen uttalade sig i december 1990 för att Sverige skulle eftersträva att bli medlem i EG med bibehållen neutralitetspolitik. En svensk medlemskapsansökan kan enligt riksdagens bedömning sannolikt lämnas in under år 1991. En sådan ansökan kommer att medföra behov av omfattande förberedelser och förhandlingar med EG, liksom av ett intensivt arbete med implementeringen av ett eventuellt medlemskapsavtal.

De politiska och ekonomiska reformerna i Central- och Östeuropa öppnar nya samarbetsmöjligheter också för handeln. I ett övergångsskede ställs emellertid krav på särskilda insatser för analys och bedömningar av reformprocessen, bl.a. som underlag för det stöd till denna process som lämnas av svenska myndigheter, organisationer och näringsliv.

Fortlöpande ansträngningar måste göras, inte minst inom handelspolitikens ram, för att utveckla handelsförbindelserna med USA, Japan, de snabbt växande ekonomierna i Stilla HavsAsien och med andra regioner. Bevakningen av vissa utomeuropeiska marknader är av stor vikt inte minst i en situation med tilltagande osäkerhet om världshandelns utveckling och därav följande tendenser till protektionism.

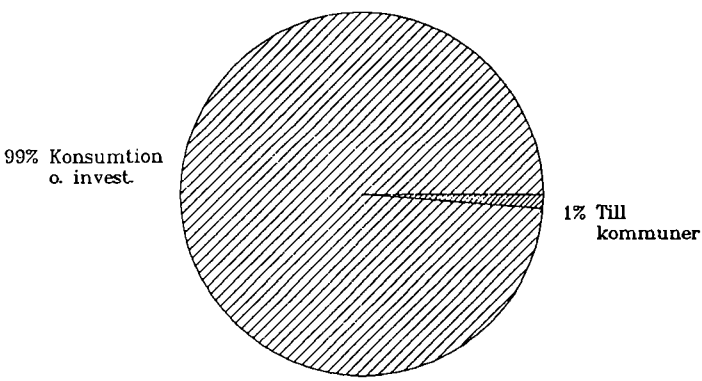
Milj. kr., 1991/92 års prisnivå

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
Totala utgifter	**37 796**	**-81**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1,7**
varav:							
Militärt försvar	34 613	-81	0	0	0	0	2,0
Civila sektorer/funktioner	1 822	0	0	0	0	0	-4,5

Källa: Försvarsdepartementet och riksrevisionsverket

Försvarsdepartementets verksamhetsområde omfattar utgifterna för totalförsvarets militära och civila delar samt övrig verksamhet inom totalförsvaret.

Diagram IV.1 Realekonomisk fördelning av försvarsdepartementets utgifter 1991/92



Källa: Finansdepartementet

Utgiftstyrande faktorer

Utgifterna styrs av i regel femåriga försvarsbeslut. Det nu gällande försvarsbeslutet fastställdes genom riksdagens beslut i juni 1987 och innehåller mål och planeringsram för perioden 1987/88 - 1991/92 (prop 1986/87:95, FöU 11, rskr. 310). Förutsättningarna för att genomföra 1987 års försvarsbeslut har förändrats i flera viktiga avseenden. Regeringen tillsatte i december 1988 en parlamentarisk försvarskommitté

(dir. 1988:87) med uppgift att förbereda ett nytt försvarsbeslut våren 1991. På grund av den mycket snabba säkerhetspolitiska utvecklingen har kommittén bedömt att det inte är möjligt att fatta ett långsiktigt försvarsbeslut under 1991. Regeringen har i december 1990 beslutat att den inriktning av 1988 års försvarskommittés arbete som lagts fast i direktiven till kommittén inte längre skall gälla. Regeringen har vidare beslutat att kommittén skall ombildas till en beredning med företrädare för regeringen och riksdagspartierna för samråd i frågor som rör inriktningen av totalförsvaret under tiden 1992/93 - 1996/97. Ett nytt försvarsbeslut avses fattas under våren 1992.

1991 års långtidsbudget utgår från den inriktning, uppgiftsbeskrivning och resursfördelning som bestämts i 1987 års försvarsbeslut. Hänsyn har tagits till de ändringar som har beslutats. Hänsyn har även tagits till de förändringar som anges i nyligen lämnade propositioner. För budgetåret 1992/93 och därpå följande budgetår förutsätts en oförändrad verksamhet i förhållande till budgetåret 1991/92 med undantag för vissa tidsbegränsade program och medeltillskott.

Militärt försvar

Planeringsramem för det militära försvaret har för budgetåret 1991/92 angetts till 29 628 milj. kr. i pris- och löneläget februari 1989. I planeringsramen ingår följande större justeringar. Enligt 1987 års försvarsbeslutet skall planeringsramen höjas varje budgetår till och med budgetåret 1991/92 med 200 milj. kr. Riksdagen har beslutat att tillföra det militära försvaret 700 milj. kr. t.o.m. 1991/92 för skydd mot främmande undervattensverksamhet (prop. 1987/88:150, bil. 8, FöU 13, rskr. 386). Planeringsramen har vidare justerats med hänsyn till ett antal uppgiftsändringar av mindre ekonomisk omfattning.

Utgiftsramen för budgetåret 1991/92 uppgår till 31 713 milj. kr. i prisläget februari 1990.

Den militära utgiftsramen priskompenseras med ett försvarsprisindex som fastställts i 1987 års försvarsbeslut. Försvarsprisindex är en sammanvägning av fem officiella indexserier. Den förväntade priskompensationen från prisläget februari 1990 till medelprisläget 1991/92 utgör 2 900 milj. kr. för budgetåret 1991/92. Det beräknade utfallet den 30 juni 1992 blir därmed 34 613.

I 1987 års försvarsbeslut angavs för totalförsvarets militära del i huvudsak följande inriktning.

- På den allmänna värnpliktens grund prioriteras åtgärder som syftar till att höja krigsorganisationens kvalitet och utbildningsnivå samt åtgärder för att modernisera och komplettera befintliga och beslutade system så att deras verkan förbättras. Underrättelsetjänsten skall förbättras.
- Luftförsvarets utveckling och verkansmöjligheter prioriteras. Moderna vapen och elektroniska motmedel samt förbättrad stridsledning och luftbevakning tillförs. Luftvärn med längre räckvidd utökas. En långsiktig inriktning skall skapas för att förbättra flygstridskrafternas jaktbeväpning.

- För att förbättra tillgången på effektiva system för att bekämpa en angripares fartyg utökas på sikt antalet ubåtar och tillförs moderna tunga kustrobotförband. Ubåtsskyddets kvalitet höjs genom ett antal åtgärder.

Totalförsvarets civila del

För totalförsvarets civila del beräknas den ekonomiska planeringsramen för budgetåret 1991/92 uppgå till 1 993,4 milj. kr. i genomförandeprisläge 1991/92. Den civila planeringsramen priskompenseras enligt ett civilt prisindex som återspeglar pris- och löneutvecklingen.

Den ekonomiska planeringsramens storlek är styrande för utgifterna inom den civila delen av totalförsvaret.

Utgifterna för totalförsvarets civila del under budgetåret 1991/92 beräknas totalt uppgå till 3 360,3 milj. kr. Förutom den del på 1993,4 milj. kr. som ingår i planeringsramen utgör 700 resp. 666,9 milj. kr. kapitalkostnader resp. övriga kostnader som beräknas utanför denna ram. Av utgifterna för totalförsvarets civila del redovisas i tabellen endast de utgifter som hör till funktioner under försvarsdepartementets verksamhetsområde d.v.s. funktionerna Civil ledning och samordning, Befolkningsskydd och räddningstjänst, Psykologiskt försvar, Försörjning med industrivaror (utom livsmedelsförsörjning och energiförsörjning) samt Kyrklig beredskap. Dessa utgifter uppgår för budgetåret 1991/92 till 1 637,6 milj. kr. Utgifterna för övriga funktioner inom totalförsvarets civila del redovisas under resp. departements verksamhetsområde. I princip omfattar totalförsvarets civila del all samhällelig verksamhet som avses fortgå i krig. I budgetsammanhang är dock avgränsningen snävare och avser endast anslag eller delar av anslag som är direkt riktade mot beredskapsuppgifter.

Övriga verksamheter

Övriga verksamheter omfattas i huvudsak av Sveriges medverkan i FN:s fredsbevarande operationer. Svenskt deltagande fordrar regeringens beslut i varje enskilt fall.

Milj. kr., 1991/92 års prisnivå

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
Totala utgifter	**289 448**	**2 705**	**2 983**	**3 317**	**2 033**	**0,9**	**5,1**
därav:							
utanför statsbudgeten	**94 318**	**3 578**	**3 014**	**2 541**	**1 971**	**2,8**	**6,6**
varav:							
ATP	92 354	3 527	2 975	2 511	1 939	2,8	6,5
Delpension	1 964	51	39	30	32	1,9	9,8
därav:							
på statsbudgeten	**195 130**	**-873**	**-31**	**776**	**62**	**0,0**	**4,4**
varav:							
Ålderspensioner m.m.	54 011	-387	-309	-414	-406	-0,7	0,4
KBT	1 595	-125	-45	-50	-40	-4,4	9,4
Sjukförsäkring	44 952	- 7 074	882	518	553	-3,0	9,9
Arbetsskadeförsäkring	12 503	700	700	700	700	5,2	38,2
Förtidspension	13 510	-30	-200	-370	-670	-2,4	0,0
Socialförsäkringsadministration	5 448	-13	0	0	0	-0,1	2,2
Ekonomiskt stöd till barnfamiljer inkl. föräldraförsäkring	37 795	1 060	116	280	47	1,0	6,1
Bidrag till barnsomsorg	13 045	596	735	207	66	2,9	-0,1
Hälso- och sjukvård	5 028	-563	-259	0	0	-4,4	-3,9
Äldre- och handikappomsorg	5 768	4 957	-1 646	-95	-118	11,1	7,2
Socialt behandlingsarbete, alkohol- och narkotikapoltik	1 051	0	0	0	0	0,0	-5,8
Övrigt	424	6	-5	0	0	0,1	30,8

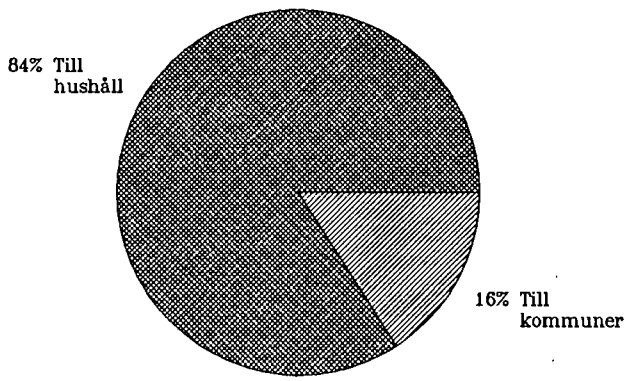
Källa: Socialdepartementet och riksrevisionsverket

Socialdepartementets verksamhetsområde omfattar stöd till barnfamiljer, pensioner, sjuk- och arbetsskadeförsäkring, hälso- och sjukvård, äldre- och handikappomsorg, alkohol och narkotikafrågor samt övrig socialtjänst. Huvuddelen av verksamheten inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten bedrivs av kommuner och landsting.

De samlade utgifterna inom verksamhetsområdet motsvarar omkring en tredjedel av bruttonationalprodukten och beräknas 1991 komma att uppgå till ca 415 miljarder kr. Landstingens och kommunernas kostnader för sjukvård, barnomsorg och socialtjänst utgör ca 120 miljarder kronor av totalsumman. De totala statliga utgifterna inom departementets verksamhetsområde såväl inom som utanför statsbudgeten för budgetåret 1991/92 beräknas till ca 291 miljarder kronor, varav 127 miljarder kronor redovisas på statsbudgetens utgiftssida, 70 miljarder kronor på statsbudgetens inkomstsida samt 94 miljarder kronor utanför statsbudgeten. Sistnämnda belopp avser utgifter för ATP- och delpensioner.

En mycket stor del (84%) av utgifterna utgörs av transfereringar till hushåll. De mest omfattande är folkpensioner, barnbidrag, sjukpenning och föräldrapenning.

Transfereringarna till hushåll ökar under perioden. Huvuddelen av ökningen ligger inom området ekonomiskt stöd till barnfamiljer.



Källa: Finansdepartementet

Kostnaderna för folkpensioner och KBT minskar till följd av att allt fler pensionärer är berättigade till ATP, vilket finansieras utanför statsbudgeten.

Transfereringarna till kommuner utgör 15% av utgifterna. De mest betydande är statsbidragen till barnomsorg och äldreomsorg samt till hälso- och sjukvården.

Transfereringarna till kommuner ökar under perioden, vilket främst är en effekt av en fortsatt utbyggnad av barnomsorgen. Den är i sin tur en följd av dels befolkningsutvecklingen, dels riksdagsmålet om full behovstäckning.

En liten del av utgifterna (1%) är egen konsumtion, förvaltningsutgifter m.m.

Utgiftstyrande faktorer

En stor del av utgifterna styrs av automatiska bindningar till konsumentprisindex och lönenivå.

Den faktor som därutöver har störst betydelse för utvecklingen inom det sociala området är befolkningsutvecklingen. Ett ökat födelsetal innebär ökade krav på främst föräldraförsäkring och barnomsorg. En ökning av antalet äldre innebär höjda utgifter för pensioner och ökade kostnader för vård och omsorg.

Befolkningsutvecklingen och utvecklingen på arbetsmarknaden har också stor betydelse för möjligheterna att möta behoven inom vården och omsorgen, exempelvis genom tillgången på personal i arbetsför ålder.

De statliga utgifterna inom sociala sektorn beräknas under långtidsbudgetperioden öka med ca 10 miljarder kronor. Huvuddelen av den beräknade utgiftsökningen kommer att inträffa utanför statsbudgeten.

Ökningen ligger främst inom ATP-systemet till följd av att allt fler pensionärer blir berättigade till allt högre pensioner.

Familjepolitik

Statens del av familjepolitiken omfattar dels det ekonomiska stödet till barnfamiljer inkl. föräldraförsäkring i form av barnbidrag, bidragsförskott, vårdbidrag och barnpensioner, dels statsbidraget till kommunerna för barnomsorg. De totala utgifterna beräknas för budgetåret 1991/92 till ca 51 miljarder kronor.

Tabell 1. Totala statliga utgifter för familjepolitik
Milj.kr 1991/92 års pris- och lönenivå

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring 1991/92-1995/96
		92/93	93/94	94/95	95/96	
Föräldraförsäkring	17 000	-72	-156	0	0	-0,3
Barnbidrag	17 200	1 075	241	247	19	2,2
Bidragsförskott	2 445	25	25	25	25	1,0
Barnpension	272	-4	-1	1	3	-0,1
Vårdbidrag	870	12	7	7		0,7
Bidrag till kommunal barnomsorg	13 045	596	735	207	66	2,9
Övrigt	8	24	0	0	0	41,4
Summa familjepolitik	**50 840**	**1 656**	**851**	**487**	**113**	**1,5**

Källa: Socialdepartementet

Föräldraförsäkring

Genom försäldraförsäkringen ges föräldrar rätt till ledighet och ersättning för vård av barn. Till föräldraförsäkringen räknas föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning. Ersättningen från föräldraförsäkringen utges med belopp som motsvarar 90 % av förälderns sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Kompensationsnivån från den tillfälliga föräldrapenningen utgör dock 80 % av SGI:n för de första 14 dagarna per barn och år. För den som inte har någon sjukpenninggrundande inkomst eller har låg sådan utges ersättning på en garantinivå som är 60 kronor per dag.

Föräldraförsäkringen är en integrerad del av sjukförsäkringen såväl vad gäller finansiering som administration. Finansieringen skall till 85 % ske genom sjukförsäkringsavgiften, som f.n. är 10,1 % av avgiftsunderlaget (lönesumman), och till 15 % genom bidrag från statsbudgeten.

Utgifterna för föräldrapenningen är huvudsakligen beroende av antalet födda barn och föräldrarnas förvärvsinkomster. Antalet födda barn beräknas öka under långtidsbudgetperioden. Ersättning utges på förälderns sjukpenningnivå under 12 månader och därefter under ytterligare 3 månader med ersättning på garantinivån, 60 kr./dag.

Barnbidrag

Utgiftsstyrande faktorer för de allmänna barnbidragen är det totala antalet barn, antalet barn i varje familj samt barnbidragets storlek. Vid ingången av år 1990 fanns det ca 1 653 600 barn under 16 år. Antalet beräknas öka den närmaste femårsperioden med drygt 100 000.

Bidragen fastställs av statsmakterna genom särskilda beslut. I anslutning till förslaget om ett nytt skattesystem förslogs också 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 1992 höjs det med ytterligare 1 020 kr. till 10 120 kr.per barn under 16 år. Härtill kommer flerbarnstillägg om någon uppbär barnbidrag för tre eller flera barn. Studerande som uppbär studiehjälp inräknas vid beräkningen av flerbarnstillägg.

Bidragsförskott

Barn vars föräldrar lever åtskilda kan få bidragsförskott. Bidraget utgörs av 40 % av basbeloppet per år. Kostnaderna för bidragsbeloppet beror främst på det totala antalet barn som lever åtskilda från någon eller båda föräldrarna, de underhållsskyldiga föräldrarnas betalningsförmåga samt underhållsbidragets nivå. Under långtidsbudgetperioden beräknas antalet barn med bidragsförskott öka med ca 2 000 per år bl a beroende på att det totala antalet barn ökar.

Underhållsbidragskommitten pekar i sitt betänkande (SOU 1990:48) 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 underhållskommittens förslag arbeta fram en proposition om stödet till särlevande föräldrar som skall kunna läggas fram under 1991.

Barnomsorg

Statsbidrag lämnas till kommunerna för driften av olika former av barnomsorg. Statsbidragsberättigade är kommunala daghem och familjedaghem, föräldrakooperativ, personalkooperativ samt daghem med särskild pedagogik. Enligt riksdagens principbeslut år 1985 skall alla barn över ett och ett halvt års ålder beredas plats i en organiserad förskoleverksamhet.

De senaste årens höga födelsetal, den ökade invandringen samt kvinnornas förändrade förvärvsmönster mot förlängda arbetstider, innebär

att det krävs en fortsatt kraftig utbyggnad av antalet platser inom barnomsorgen för att målet om full behovstäckning skall kunna uppnås.

Det statliga stödet till barnomsorgen beräknas till ca 13 miljarder kronor för budgetåret 1991/92. Statens bidrag till barnomsorgen styrs av antalet barn som får del av verksamheten. Beräkningarna i långtidsbudgeten har gjorts med hänsyn tagen till de senaste årens höga födelsetal, den totala efterfrågan som den redovisas i barnomsorgsundersökningen år 1990, samt den utbyggnad som krävs för att nå och bibehålla målet full behovstäckning under den närmaste femårsperioden. Efterfrågan på barnomsorgsplatser har således ökat mer än väntat. En flexibel skolstart från sex års ålder kommer successivt att genomföras till hösten 1991. Detta bidrar till att nå utbyggnadsmålet i barnomsrogen. Trots att utbyggnaden av daghemsplatser varit kraftigare än någonsin tidigare under det senaste året är det fortfarande brist på platser. Bristen hänger delvis samman med svårigheterna att rekrytera personal till daghem och fritidshem, främst i storstäderna, samt på den nedgång i antalet barn hos dagbarnvårdare som har skett det senaste året. Den senaste tidens förändrade arbetsmarknad kan göra det lättare att rekrytera personal till barnomsorgen under den kommande perioden.

Socialförsäkringen

Socialdepartementet ansvarar för följande förmåner inom socialförsäkringssystemet:

* Föräldraförsäkring
* Sjukförsäkring inkl. tandvårdsförsäkring
* Arbetsskadeförsäkring
* Folkpension och pensionstillskott
* Allmän tilläggspension (ATP)
* Delpension

Den ekonomiska omfattningen av denna del av socialförsäkringen beräknas under budgetåret 1991/92 uppgå till ca 244 miljarder kronor. Utgifterna på statsbudgeten uppgår till 150 miljarder kronor.

Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna svarar för merparten av socialförsäkringsadministrationen. För försäkringskassorna finansieras 15 % av utgifterna på statsbudgetens utgiftssida och resterande del med socialavgifter på dess inkomstsida. Utgifterna påverkas bl.a av ärendebelastningen, effektiviteten och produktiviteten samt försäkringssystemets utformning. De totala utgifterna för administrationen beräknas för budgetåret 1991/92 till 5,5 miljarder kronor.

Socialförsäkringsadministrationen står inför stora förändringar till följd av beslutade och aviserade förslag om förändringar inom försäkringen. I första hand berörs sjukförsäkrings- och rehabiliteringsområdet.

Riksdagen har beslutat om förändring av ersättningsnivåerna inom sjukförsäkringen. I samband med detta beslut uttalade riksdagen önskemål om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag om införande av en arbetsgivarperiod på 14 dagar. Samtidigt fortsätter

och förstärks satsningen på en effektivare rehabilitering. Förändringarna ställer höga krav både på personalen ute på försäkringskassorna som skall förverkliga rehabiliterings- och arbetslinjen inom socialförsäkringen och på de gemensamma ADB-systemen som skall anpassas till de successivt ändrade reglerna.

Det är angeläget att det framtida ADB-stödet utformas både med hänsyn till krav på kostnadseffektivitet och till den enskildes integritet.

Inom ramen för regeringens program att reducera den statliga administrationen med 10 % på tre år kommer en översyn av socialförsäkringsadministrationen att göras. För att åstadkomma en resursneddragning av denna storleksordning krävs överväganden rörande annorlunda organisationsstrukturer och regelförenklingar som avsevärt reducerar omständlig och komplicerad ärendehandläggning. I översynen ingår att utarbeta förslag till en tydligare rollfördelning mellan RFV och försäkringskassorna, samt en analys av deras ansvar och förutsättningar vad gäller uppföljning och utvärdering. En strategi för detta förändringsarbete presenteras i kompletteringspropositionen.

Sjukförsäkring

Sjukförsäkringssystemet omfattar hela befolkningen. Försäkringen ger rätt till dels sjukpenning vid sjukdom med 65 % av arbetsinkomsten för de första tre sjukpenningdagarna, för tid därefter t.o.m. den 90:e dagen 80 % och fr.o.m. den 91:a dagen 90 % av samma inkomst upp till 7,5 gånger basbeloppet (241 500 kr. år 1991), dels ersättning i samband med läkarvård och annan sjukvårdande behandling, läkemedelsinköp, tandvård, sjukvård samt sjukresor.

Sjukpenningförsäkring

Utgifterna för sjukpenning bestäms av antalet sjukpenningförsäkrade, löneutvecklingen och antal ersatta sjukpenningdagar (sjuktalet). Även arbetsmarknadssituationen har betydelse.

I löpande priser har utgifterna ökat från 8 miljarder kr. år 1975 till prognostiserade 35,8 miljarder kr. för år 1990. Räknat i 1990 års pris är ökningen 12,5 miljarder kr. eller 48 %. Av denna ökning avser ca 4,5 miljarder kr. utgifter för timsjukpenningreformen. Timsjukpenning infördes den 1 december 1987 och innebär bl.a. att reglerna om att sjukpenning inte utges för insjuknandedagen (karensdag) eller för vissa fridagar slopades. För år 1991 prognostiseras en kostnad för sjukpenningförsäkringen på 30 miljarder kronor. Minskningen är huvudsakligen en följd av de förändrade kompensationsnivåerna inom försäkringen, vilka trätt i kraft den 1 mars 1991, men också av en förväntad nedgång i sjuktalet.

I regeringens proposition 1991/91:141 om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m. lämnas förslag till lagstiftning inom ramen för del allmänna försäkringen om ansvar för arbetsinriktad rehabilitering och om ekonomisk ersättning vid sådan rehabilitering. Förstahandsansvaret för att den enskildes behov av rehabilitering klarläggs föreslås i proposition-

Tabell V.2 Utvecklingen av antalet sjukpenningförsäkrade, sjuktal och sjukpenningutgifter åren 1975-1990

År	Sjukpenning-försäkrade	Sjuktal dagar	Sjukpenning löpande priser	Milj.kr. 1991 års priser
1975	4 783 000	22,0	8 024	26 743
1980	4 713 000	21,2	12 635	25 604
1983	4 657 000	18,4	13 745	21 492
1984	4 687 000	18,8	15 352	22 301
1985	4 684 000	20,9	17 925	24 345
1986	4 638 000	21,5	20 212	26 339
1987	4 649 000	23,1	23 111	29 307
1988	4 594 000	25,3	31 088	37 254
1989	4 648 000	24,5	33 942	38 231
Prognos 1990	4 720 000	23,1	35 853	37 431
Prognos 1991	4 700 000	20,2	30 017	30 017

Källa: Socialdepartementet

en ligga på arbetsgivaren. En rätt till rehabiliteringsersättning föreslås införd för den som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering. Ersättningen omfattar dels rehabiliteringspenning, dels ersättning för vissa merkostnader till följd av rehabiliteringen. Genom den ökade satsningen på rehabilitering av långtidssjukskrivna förväntas allt flera kunna återgå i förvärvsarbetet, vilket i sin tur medför en nedgång i sjuktalet. Detta innebär då samtidigt en minskning av försäkringens kostnader

Regeringen har vidare nyligen lämnat en proposition till riksdagen med förslag till lag om sjuklön (prop. 1990/91:000). I lagen föreslås att arbetsgivarna skall betala ut sjuklön till sina anställda under de första 14 dagarna av en sjukperiod. Även denna åtgärd förväntas ha en positiv inverkan på antalet sjukfall i och med att arbetsgivarna genom att vidta arbetsmiljöförbättrande åtgärder av olika slag kan minska risken för att de anställda skall drabbas av ohälsa. På så sätt minskar sjukfrånvaron på arbetsplatsen, vilket gynnar såväl arbetstagarna som arbetsgivarna. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 1992.

Shablonmässigt ligger ett oförändrat sjuktal i förhållande tilld et beräknade sjuktalet för år 1992 till brund för beräkningarna i långtidsbudgeten. Varje förändring av sjuktalet med en enhet innebär en utgiftsförändring med ca 1,5 miljarder kronor.

Sjukvårdsförsäkring

Nivån och inriktningen på ersättningarna från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen fastställs efter överläggningar mellan staten och sjukvårdshuvudmännen. Den senast träffade överenskommelsen avser ersättningarna under år 1991. Storleken på dessa ersättningar efter år 1991 beräknas därför i långtidsbudgeten vara oförändrade i förhållande till det året, även om vissa förändringar kommer att inträffa under perioden. Bl.a. kan nämnas redan fattade beslut i fråga om ansvaret för äldreomsorgen fr.o.m. år 1992. I vilken utsträckning detta kommer att

påverka ersättningarna till sjukvårdshuvudmännen är ännu inte möjligt att bedöma.

Beräkningarna i övrigt utgår från att volymökningar sker under de närmaste åren tandvårdsområdet (+1%). För läkemedelsområdet förutsätts som tidigare en extra prisökning (+5%). Samtliga dessa områden är för närvarande föremål för ett förändrings- och utvecklingsarbete som förväntas leda till systemförändringar under budgetperioden och därmed också ge effekter på försäkringsutgifterna. Detta arbete finns närmare redovisat i budgetpropositionen för 1991/92.

Inom sjukvårdsförsäkringen har områdena läkemedel, tandvård och sjukresor haft en otillfredställande utgiftsutveckling.

Vid inköp av *läkemedel* svarar sjukförsäkringen för kostnaden utöver den avgift som patienten själv betalar. Denna avgift motsvarar den faktiska kostnaden, dock högst 75 kr. vid varje inköpstillfälle. Detta belopp föreslås öka i budgetpropositionen för 1991/92 till 90 kr. Vissa läkemedel och förbrukningsartiklar tillhandahålls dock kostnadsfritt för den enskilde. Det är dessa fria förmåner som uppvisar den snabbaste utgiftsökningen för försäkringen, bl.a till följd av en successiv volymtillväxt. Prisutvecklingen på läkemedel, förbrukningsartiklar och utvecklingen mot nya och dyrare preparat samt läkarnas förskrivningsvanor och terapitraditioner är andra bidragande orsaker till de kraftigt expanderande utgifterna för läkemedelsförmånerna.

För att på sikt motverka denna utveckling planeras olika åtgärder. Bl.a. utreds förutsättningarna att föra över kostnadsansvaret för läkemedel från riksförsäkringsverket till sjukvårdshuvudmännen fr.o.m. år 1992. I samband med detta arbete görs en översyn av förmånsreglerna. Det är svårt att nu bedöma och uppskatta effekterna av dessa åtgärder. Målsättningen är att de skall kunna påverka utvecklingen under senare delen av budgetperioden. Frågan om en huvudmannaskapsändring på läkemedelsområdet avses bli behandlad vid överläggningarna med företrädarna för sjukvårdshuvudmännen om ersättningarna från sjukförsäkringen till huvudmännen för 1992. En proposition som en följd av dessa överläggningar kan föreläggas riksdagen tidigast till sommaren.

Regeringen har vidare tillsatt en utredning om det samlade förmånssystemet för försäkrade med betydande kostnader för sjukdom och handikapp. Denna kommer att beröra läkemedelsförmånerna. Utredningens förslag kan senare under budgetperioden leda till en proposition med utgiftseffekter på läkemedelsområdet.

På *tandvårdens* område gäller att försäkringen ersätter 40 % av behandlingskostnaderna för den enskilde upp till 3000 kr. och 75 % av kostnaderna därutöver. Enligt budgetpropositionen för 1991/92 införs den 1 juli 1991 i utgiftsdämpande syfte en ny ersättningsnivå på 50 % för behandlingskostnader i intervallet 3000-7000 kr.

Tandvårdstaxans nivå fastställs årligen av regeringen på förslag av riksförsäkringsverket, varvid hänsyn tas till bl.a. pris- och löneutvecklingen. Utgiftsutvecklingen påverkas även av patienttillströmningen och antalet tandläkare som arbetar inom tandvårdsförsäkringens ram. Trots den allt bättre tandhälsan för större delen av befolkningen fortsätter

försäkringens utgifter att öka på ett otillfredsställande sätt. Den främsta orsaken till detta anses vara att tandvårdstaxan alltjämt bygger på principerna om ersättning per prestation och neutralitet så att vårdgivarna skall erhålla samma ersättning per tidsenhet oavsett utförd behandlingsåtgärd. En sådan taxekonstruktion stimulerar till en hög vårdproduktion och styr samtidigt mot en hög ambitionsnivå vad gäller reparativa och rehabiliterande tandvårdsinsatser fastän tandhälsan blir allt bättre. Detta ligger heller inte i linje med intentionerna i tandvårdslagen, enligt vilken särskild vikt skall läggas vid de förebyggande insatserna.

I syfte att förändra utvecklingen inom tandvården har riksförsäkringsverket på regeringens uppdrag utarbetat förslag till en delvis ändrad tandvårdsförsäkring med utgångspunkt från en mer förebyggande inriktning. Verket föreslår införande av s.k. bastandvård för åldersgruppen 20-29 år vilken avses omfatta undersökning, röntgen och förebyggande åtgärder till en fast och förhållandevis låg avgift för patienten och en fast och schabloniserad ersättning till vårdgivaren. Verket har dessutom föreslagit ytterligare mer eller mindre omfattande ändringar i tandvårdstaxan. I budgetpropositionen för 1991/92 framhålls att ett ställningstagande till förslaget om bastandvård inte är aktuellt för närvarande. Vissa delar av verkets förslag i övrigt bör kunna genomföras under år 1991. Därför föreslås att en omfattande försöksverksamhet på tandvårdsområdet påbörjas den 1 juli 1991 i ett antal landstingsområden med syfte att bl.a. pröva olika system för ersättning från försäkringen till vårdgivarna samt bastandvård. En mer omfattande förändring av tandvårdsförsäkringen kan därefter bli aktuell först i slutet av budgetperioden.

Vid en *sjukresa* betalar den försäkrade ett karensbelopp för varje enkel resa. Detta är f.n. 30 kr. för resa med taxi, 20 kr. för resa med egen bil och 15 kr. för resa med allmänna färdmedel. Resekostnader överstigande dessa belopp ersätts i regel helt av försäkringen. De avsevärt ökande försäkringsutgifterna för sjukresor under senare år beror till stor del på den allmänna prisutvecklingen. Därtill kommer kraftiga höjningar av taxitaxan, inte minst efter avregleringen av taxinäringen den 1 juli 1990 och införandet av mervärdesskatt på persontransporter den 1 januari 1991. Även volymen ersättningsberättigade sjukresor beräknas har ökat.

För att kunna motverka denna utveckling krävs både en mer aktiv planering och samordning av sjukresorna och en bättre samordning av transporterna av sjuka med övriga samhällsbetalda transporter av äldre och handikappade. Eftersom de allmänna försäkringskassorna inom ramen för sin ordinarie verksamhet saknar naturliga förutsättningar att bedriva en sådan planering och samordning av sjukresorna, har det under senare år varit en målsättning att överföra det ekonomiska och administrativa ansvaret för detta område till sjukvårdshuvudmännen. Överläggningarna med företrädare för sjukvårdshuvudmännen resulterade i slutet av år 1990 i en principöverenskommelse om att denna verksamhet skall överföras till sjukvårdshuvudmännen fr.o.m. år 1992. En proposition om detta har nyligen föreslagit riksdagen.

Arbetsskadeförsäkringen

Arbetsskadeförsäkringen omfattar alla förvärvsarbetande samt personer som genomgår utbildning i den mån utbildningen medför särskild risk för arbetsskada. Den som drabbas av arbetsskada får i princip full ersättning för inkomstbortfall upp till 7,5 basbelopp (241 500 kr. år 1991)

Ersättningen omfattar dels arbetsskadesjukpenning, dels arbetsskadelivränta. Arbetsskadesjukpenningen utgör 100 % av den sjukpenninggrundande inkomsten till skillnad från sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring som fr.o.m. den 1 mars 1991 utges med 65, 80 eller 90 % av denna inkomst. Utgifterna för arbetsskadesjukpenning redovisas helt inom arbetsskadeförsäkringen. Vid bestående nedsättning av arbetsförmågan utges livränta för mellanskillnaden av vad den skadade har i lön eller pension efter skadan och vad han skulle ha haft i lön om skadan inte hade inträffat. En samordning med den allmänna försäkringen sker under de första 90 dagarna efter en skada.

Arbetsskadeförsäkringens utgifter styrs, förutom av pris- och löneutvecklingen, av antalet som skadas, den ersättning dessa beviljas samt praxis vid prövningen av rätt till ersättning.

Tabell V.3 Utvecklingen av antal anmälningar och ärenden åren 1985 - 1990

År	Antal anmälningar	Antal ärenden	varav sjukdomar
1985	218 000	64 500	39 900
1986	230 000	78 600	51 300
1987	241 000	97 700	66 500
1988	257 000	117 700	85 700
1989	245 000	118 600	87 200
Prognos 1990	218 000	120 000	88 600

Källa: Socialdepartementet

Sedan början av 1980-talet har antalet arbetsskadeanmälningar ökat med ca 40 % fram till år 1989. Mellan åren 1985 och 1989 har antalet ärenden för försäkringsmässig prövning nästan fördubblats. Under perioden 1985 - 1988 ökade antalet ärenden med i genomsnitt 22 % per år. År 1989 hade dock ökningen i stort sett avstannat. Som framgår av tabell x är det i första hand arbetssjukdomarna som har ökat. Bland arbetssjukdomarna utgörs den dominerande delen av s.k. belastningsskador. Antalet sjukdomsärenden ökade under åren 1985 - 1988 med i genomsnitt 29 % per år. Även beträffande denna kategori hade ökningen år 1989 avtagit kraftigt.

I början av 1980-talet godkändes två av tre ärenden som arbetsskada. Praxisutvecklingen under 1980-talet ledde fram till att år 1988 godkändes nio av tio ärenden. Under 1989 föll andelen godkända arbetsskador med nästan två procentenheter. Andelen godkända arbetssjukdomar föll med drygt två procentenheter.

Den stadigt ökande ärendemängden under 1980-talet har medfört administrativa påfrestningar för försäkringskassorna som trots betydande

resurstillskott inte har kunnat avverka ärendena i den takt de kommit in. Antalet avgjorda ärenden har ökat men ärendebalansen uppgick vid utgången av år 1989 till drygt 106 000 ärenden.

Tabell V.4 Arbetsskadeförsäkringens utgifter, milj.kr.

År	Sjuk-penning	Liv-ränta	Summa löpande priser	Summa 1990 års priser
1985	707	1 106	1 813	2 450
1986	1 645	1 267	2 912	3 775
1987	2 851	1 586	4 437	5 520
1988	4 681	2 212	6 893	8 105
1989	5 433	2 883	8 316	9 186
Prognos 1990	6 418	3 648	10 066	10 066

Källa: Socialdepartementet

Den ökande ärendemängden i kombination med att andelen godkända fall ökat har medfört att utgifterna för arbetsskadeförsäkringen har ökat kraftigt under senare år. Ökade reallöner har bidragit till denna utgiftsökning.

Som tidigare nämnts har det skett en minskning i ökningstakten både vad avser antal anmälningar och antal ärenden. Antalet inkomna ärenden beräknas uppgå till ca 120 000 per år under de närmaste åren för att därefter börja minska något. Med hänsyn till ärendebalanserna är det dock på kort sikt utvecklingen av antalet avgjorda ärenden som har störst betydelse. Antalet avgjorda ärenden beräknas ha ökat kraftigt under år 1990 bl.a. på grund av att försäkringskassorna har fått ett antal nya tjänster för arbetsskadeprövning budgetåret 1989/90. För åren därefter är det troligt att det sker en utplaning av antalet avgjorda ärenden. Antalet livräntor kommer dock med stor sannolikhet att fortsätta att öka under en följd av år.

Realt sett antas utgifterna öka under långtidsbudgetperioden till följd av att:

- fler ärenden avgörs genom ökad produktivitet
- antalet livräntetagare antas fortsätta att öka
- retroaktiva utbetalningar antas öka till följd av minskade ärendebalanser

Utgiftsökningen beräknas bli ca 700 milj. kr. per år (i fast penningvärde) under perioden.

Arbetsskadeförsäkringen skall finansieras genom en socialavgift som för närvarande uppgår till 0,90% av avgiftsunderlaget. Över- resp. underskott redovisas mot arbetsskadefonden. Fondens kapital är för närvarande förbrukat och utgifter utöver avgiftsinkomsterna belastar statsbudgeten. Belastningen på statsbudgeten till följd av bristande finansiering beräknas till ca 7,5 miljarder kr. för budgetåret 1991/92.

Pensioner

Under detta avsnitt redovisas utgifter för folkpension, allmän tillägs-

pension (ATP), delpension och bidrag till kommunalt bostadstillägg till folkpension (KBT).

Utgifterna på pensionsområdet är i huvudsak beroende av sådana faktorer som befolkningsutvecklingen och ohälsotalet. Den första faktorn inverkar främst på utgifterna för ålderspensioner och den senare faktorn utgifterna för förtidspensioner.

Folkpension

Folkpensionssystemet omfattar hela befolkningen. För folkpensionärer med låg eller ingen ATP kompletteras pensionen med pensionstillskott. Pensionstillskottet avräknas krona för krona mot eventuell ATP-pension.

De samlade utgifterna för folkpensioneringen redovisas på statsbudgetens utgiftssida. För finansiering av folkpensioneringen finns en socialavgift som fr.o.m. år 1990 utgör 7,45 % av avgiftsunderlaget. Detta avgiftsunderlag har breddats något genom att fler tidigare fria anställningsförmåner, som ett led i finansieringen av skattereformen, räknas in i underlaget.

Utgifterna för ersättning vid ålderdom har i fasta priser ökat med 25 % mellan år 1980 och år 1989. Detta beror främst på att antalet ålderspensionärer ökat samt de förbättrade pensionstilläggen till ålderspensionerna. Antalet ålderspensionärer fortsätter att öka till år 1993 för att därefter minska. I takt med att allt större andel ålderspensionärer får allt högre medelpoäng för ATP minskar utgifterna för pensionstillskott. Folkpensionsutgifterna för ålderspensionärer visar en svagt nedåtgående trend under budgetperioden.

Kostnaderna för änkepension, hustrutillägg och barntillägg kommer också att minska eftersom dessa ersättningsformer successivt är under avveckling i och med att nya regler för efterlevandepensionering trädde i kraft år 1990. Utgifterna för änkepensioner sjunker något snabbare än utgifterna ökar för de nya ersättninsformerna omställningspension och särskild efterlevandepension under budgetperioden.

I januari 1991 hade 360 110 personer antingen förtidspension eller sjukbidrag.

Antalet förtidspensioner och sjukbidrag har stigit kraftigt under senare år. Mellan åren 1985 och 1989 ökade antalet personer med folkpension från dessa förmåner med 32 000 och antalet personer med ATP med 44 000. Denna ökning av förtidspensioner och sjukbidrag beräknas fortsätta till år 1992. Därefter beräknas antalet minska till följd av försäkringskassornas rehabiliteringsinsatser. Dessutom har möjligheten till förtidspension på enbart arbetsmarknadsskäl avskaffats med verkan från den 1 oktober 1991. Detta beräknas innebära en minskning av antalet nybeviljade förtidspensioner med 5000 per år.

Utgifterna för pensionstillskott till förtidspension och sjukbidrag förväntas sjunka p.g.a. att ATP-systemet omfattar allt fler av pensionärerna.

Kommunala bostadstillägg till folkpension

Kommunala bostadstillägg (KBT) utges till pensionärer med låg eller ingen ATP. Sedan den 1 januari 1988 är det obligatoriskt för kommunerna att utge KBT. Statsbidrag lämnas för 25 % av kommunernas bidragsberättigade kostnader. KBT skall utges för minst 80 % av hyreskostnaderna mellan 80 och 1900 kr. per månad för en ensamstående pensionär och mellan 80 och 2 050 kr. per månad för ett pensionärspar.

Kostnaden bestäms dels av antalet pensionärer som med hänsyn till inkomst och bostadskostnad är berättigade till sådant tillägg, dels av hyresnivån i kommunerna och kommunernas egna prioriteringar vad gäller bostadstilläggets nivå. Hyreshöjningar ökar kostnaderna för KBT. Samtidigt medför de ökade ATP-pensionerna och de ökade avtalsreglerade pensionerna en minskning av kostnaderna. Sammantaget beräknas antalet KBT-tagare minska med i genomsnitt ca 2 - 3 % per år. Totalkostnaderna beräknas sjunka något långsammare än statsbidraget. Kostnaderna för statsbidraget belastar helt och hållet statsbudgeten.

Allmän tilläggspension

Allmän tilläggspension utges till den som haft en pensionsgrundande inkomst minst 3 år. Storleken på pensionen räknas ut på ett genomsnitt av de pensionsgrundande inkomsterna under de 15 bästa åren. Full pension motsvarar 60 % av denna genomsnittsinkomst.

Utvecklingen av antalet personer som har ATP i någon form framgår av följande sammanställning.

År	Antal	
1989	1 827 800	
1991	1 925 000	*
1993	1 993 000	*
1995	2 025 000	*

* Beräknat

ATP-systemet har ännu inte nått fullfunktionsstadiet. Såväl antalet ATP-pensionärer som storleken på medelutbetalningarna mätt i antal basbelopp ökar fortfarande. Detta har resulterat i att en allt större andel pensionärer får rätt till full ATP. Till detta kommer en ökad förvärvsfrekvens bland kvinnorna. Under 1980-talet har den ökat med 7,1 %.

ATP finansieras genom en socialavgift som f.n. är 13,00% av avgiftsunderlaget. Inkomster och utgifter redovisas över den allmänna pensionsfonden. Som en följd av att utgifterna överstiger inkomsterna från socialavgifterna med ca 10 miljarder i snitt per år används också en del av ränteinkomsterna för att täcka utbetalningarna till pensionärerna. AP-fondens kapital var vid utgången av år 1990 430 miljarder kr. Inga kostnader för ATP redovisas över statsbudgeten.

AP-fondens fondstyrka, d.v.s det tal som anger fondstorleken i relation till respektive års ATP-utgift, beräknas öka från 5,4 till 5,8 under långtidsbudgetperioden. Detta beror på den relativt gynnsamma befolkningsutvecklingen under 1990-talet då försörjningsbördan förbättras

något. På längre sikt, efter sekelskiftet, försämras bilden drastiskt eftersom Sverige av demografiska skäl får allt färre yrkesverksamma.

Utgifterna för ATP i fasta priser beräknas öka med ca 12 % under långtidsbudgetperioden.

Delpension

Delpensionsförsäkringen ger förvärvsarbetande mellan 60 och 65 år möjlighet att minska sin arbetstid genom att övergå till deltidsarbete i kombination med delpension. Delpension utgör 65 % av inkomstbortfallet.

Delpensioneringen finansieras genom en socialavgift på 0,5 % av avgiftsunderlaget. Över- respektive underskott regleras mot delpensionsfonden. Avgiftsinkomsterna överstiger f.n. utgifterna vilket har till följd att delpensionsfondens storlek ökar med drygt 2 miljarder per år i början av långtidsbudgetperioden och med drygt 3 miljarder per år i slutet på perioden.

Kapitalet i delpensionsfonden var vid utgången av år 1990 ca 9,2 miljarder kronor och beräknas ha ökat till ca 23 miljarder år 1995. Inga kostnader för delpensioneringen redovisas över statsbudgeten.

Hälso- och sjukvård

De totala kostnaderna för hälso- och sjukvården uppgick under 1989 till drygt 103 miljarder kr. Detta motsvarar ca 8,5 % av bruttonationalprodukten. Staten bidrar med drygt en femtedel av kostnaderna genom bidrag från den allmänna sjukförsäkringen och skatteutjämningsbidrag m.m.

Ett antal faktorer påverkar utvecklingen av kostnaderna inom hälso- och sjukvården. Enligt en studie som gjordes i början av 1980-talet stod framstegen vad gäller teknik och metoder för omkring 90 % av den totala kostnadsökningen under det att befolkningsökningen och den ökade andelen äldre svarade för mindre än 10 %. Mycket av denna utveckling samverkar dock med ökningen av andelen äldre i befolkningen, eftersom den förändrade tekniken gör det möjligt att i allt högre grad behandla de äldre befolkningsgrupperna. För patienter över 65 år har under de senaste tjugo åren andelen vårddagar ökat från 53 % till ca 75 % inom den slutna sjukvården.

En motverkande utveckling är att befolkningen i arbetsför ålder i allt mindre utsträckning utnyttjar den slutna delen av hälso- och sjukvården. Vidare minskar även gruppen i åldern 65--70 år sitt utnyttjande av den slutna sjukvården. I stället utnyttjar dessa grupper i högre grad den öppna vården.

I samband med förhandlingarna om ersättning från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen för år 1991 -- Dagmaröverenskommelsen -- slöts en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet om inriktningen på det fortsatta förändrings- och utvecklingsarbetet inom hälso- och sjukvården. Enligt överenskommelsen skall utvecklingsarbetet, som har ett flerårsperspektiv, ha som mål att säkra ett effektivt utnyttjan-

de av tillgängliga ekonomiska och personella resurser, att kontinuerligt förbättra hälso- och sjukvården och att öka patienternas möjligheter att fritt välja vårdgivare. Utvecklingsarbetet skall skapa förutsättningar att bättre styra verksamheten och underlätta resultatuppföljningen. I arbetet ingår bl.a. att utveckla former för att mäta och värdera vårdens kvalitet samt att utarbeta kriterier för att sätta upp patienter på väntelista och indikationer för intagning för behandling eller operation för ett antal diagnoser m.m.

Inom den offentliga sektorn behövs en större flexibilitet i fråga om verksamhetsformer och arbetssätt. Styrning, ledning och organisation av den offentliga verksamheten behöver successivt ses över och revideras. Dagens splittring av resurserna för vård, rehabilitering och försäkring resulterar i att möjligheterna till samordning och effektiv resursanvändning inte utnyttjas fullt ut. För att åstadkomma en bättre hushållning med resurserna krävs en bättre samordning av ansvaret för hälso- och sjukvård och sjukförsäkring.

Regeringen har nyligen till riksdagen överlämnat en propoisiton (prop. 1990/91:121) om försöksverksamhet med kommunalt huvudmannaansvar för primärvård m.m. I propositionen uttalas bl.a. att försöksverksamhet med finansiell samordning mellan hälso- och sjukvården och socialförsäkringssystemet bör genomföras. Syftet med en sådan försöksverksamhet, som bidrar till bättre hälsa och ett mer aktivt liv för hela befolkningen samtidigt som belastningen på samhällsekonomin minskar.

En sådan försöksverksamhet planeras att inledas den 1 januari 1992 och avses begränsas till ett mindre antal primärvårdsområden. I dessa skall en befolkningsrelaterad tilldelning av sjukvårdsresurser tillämpas. Något eller några av dessa försök bör om möjligt genomföras i primärvårdsområden med kommunalt huvudmannaansvar för primärvården och några i primärvårdsområden med landstingskommunalt huvudmannaansvar för primärvården. Försök bör dessutom övervägas där den finansiella samordningen läggs på någon eller några försäkringskassor.

Inom socialdepartementet kommer under våren 1991 att övervägas vilka landsting, kommuner och försäkringskassor som kan komma i fråga för försöksverksamhet med finansiell samrodning mellan hälso- och sjukvården och socialförsäkringssystemet. Under hösten 1991 planeras att en i propositionen lägga fram förslag till den lagstiftning som behövs för at genomföra denna försöksverksamhet.

Äldre- och handikappomsorg

Ansvaret för äldre- och handikappomsorgen vilar på kommuner och landsting.

Behovet av äldreomsorg beräknas öka under långtidsbudgetperioden. Den främsta orsaken är att antalet personer i gruppen 80 år och därutöver, som har ett genomsnittligt högt vårdbehov, kommer att öka, liksom antalet ensamstående äldre. Riksdagen har den 13 december 1990, på grundval av propositionen (1990/91:14) Ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m., fattat beslut om att kommunerna skall

ges ett samlat ansvar för långvarig service och vård till äldre och handikappade. Syftet med förändringen är att skapa klara ansvarsförhållanden och ge organisatoriska förutsättningar för en bättre användning av tillgängliga resurser.

Riksdagens beslut innebär bl.a. att kommunerna den 1 januari 1992, då reformen träder i kraft, skall överta sjukhem och andra somatiska långvårdsinrättningar som har ett lokalt upptagningsområde. Kommunernas ansvar för dagsjukvård förtydligas. Vidare ges kommunerna skyldighet att erbjuda hälso- och sjukvård vid de övertagna sjukhemmen liksom vid övriga särskilda boendeformer och vid kommunala dagverksamheter. För den somatiska långtidssjukvård som landstingen även fortsättningsvis skall ha verksamhetsansvar för får kommunerna ett betalningsansvar. Detta innebär att kommunerna skall betala för de platser som utnyttjas hos landstingen. Detsamma kommer att gälla för de s.k. medicinskt färdigbehandlade patienterna vid landstingens akutsjukvårdskliniker och vid de geriatriska klinikerna.

Principerna för den ekonomiska reglering mellan landsting och kommun som reformen förutsätter har godkänts av riksdagen. Regleringen skall ske genom en kombination av förändringar i kommuners och landstings skattesatser, skatteutjämningssystemet samt statens bidrag till kommuner och landsting. Härutöver införs ett mellankommunalt omfördelningssystem. Regeringen lägger i dag fram förslag till de lagändringar m.m. som krävs i detta avseende.

Ett led i den ekonomiska regleringen är en förändring av grunderna för fördelning av statens bidrag till kommunerna för stöd och hjälp i boendet. Bidraget som tidigare varit prestationsbaserat utifrån antalet årsarbetare övergår till att bli behovsrelaterat. De kriterier som skall användas är antalet förtidspensionärer och antalet personer i de högsta åldrarna i kommunen, andelen ensamboende äldre personer samt glesbygdsgraden i resp. kommun. Detta innebär att statsbidragets förändring i huvudsak kommer att följa den demografiska utvecklingen.

Riksdagen fattade också beslut om ett utökat statligt stöd om totalt 5,5 miljarder kronor under en femårsperiod. Av medlen avser 2,0 miljarder stimulansbidrag till gruppboenden. För utbyggnad och ombyggnad av institutioner, så att de som så önskar skall få ett eget rum, avsätts 1,0 miljard kronor. Kommunerna kompenseras under en treårsperiod med ett statsbidrag om 1,5 miljarder kronor för att täcka kostnader för betalningsansvaret avseende de medicinskt färdigbehandlade. Ett statligt stöd till utbildningsinsatser och viss information kommer att utgå med 500 milj. kr. Landstingen och de landstingsfria kommunerna kommer att tillföras ett särskilt statsbidrag 1992 om 500 milj. kr. bl.a. för att nedbringa kötiderna inom den somatiska korttidssjukvården.

Statsbidraget till färdtjänst beräknas även fortsättningsvis att, med vissa begränsningsregler, utgå med 35 % av bruttodriftkostnaderna. En viss volymökning förutses under perioden.

Det arbete som bedrivs i 1989 års handikapputredning (S 1988:03) är av stor betydelse för utformningen av den framtida handikappolitiken.

Regeringen har för avsikt att på grundval av utredningens bedömningar och överväganden, förelägga riksdagen en proposition med förslag som bl.a. syfta till att i högre grad än för för närvarande tillförsäkra svårt handikappade ett väl fungerande samhällsstöd.

Socialt behandlingsarbete, alkohol- och narkotikapolitik

Enligt socialtjänstlagen är kommunerna och landstingen ansvariga för det socialbehandlingsarbetet. Stora insatser görs dock också av frivilliga organisationer. Staten ger bidrag till missbrukarvård och ungdomsvård samt till frivilliga organisationer som är verksamma inom området. Vidare ges bidrag till utvecklings- och försöksverksamhet inom området individ- och familjeomsorg.

Socialtjänstlagens karaktär av ramlag, dess bestämmelser om det yttersta ansvaret för att de som behöver får stöd och hjälp, bestämmelserna om rätten till bistånd m.m. har ifrågasatts i olika sammanhang. Regeringen har nyligen tillsatt en parlamentarisk kommitté med uppgift att göra en översyn och utvärdering av socialtjänstlagen.

En tillfällig omläggning av statsbidraget till ungdomsvård och missbrukarvård som syftar till en snabb utbyggnad av vårdresurserna för de mest utsatta ungdoms- och missbrukargrupperna har föreslagits av regeringen. Vidare pågår ett utredningsarbete som avses leda till en förändrad organisation av institutionsresurserna för dessa grupper.

Alkoholkonsumtionen har under senare hälften av 1980-talet ökat särskilt i ungdomsgrupperna vilket inger allvarlig oro. Samhällets kostnader för social- och sjukvård, produktionsbortfall, rehabiliteringsåtgärder m.m. som har sin orsak i alkoholmissbruk är mycket höga. Uppskattningsvis har minst 300 000 personer en så hög alkoholkonsumtion att den påverkar arbete, hälsa och familjeliv. Alkoholmissbruk är en av de vanligaste orsakerna till för tidig död särskilt bland vuxna män. Regeringen har i en särskild proposition föreslagit en ökad satsning på information och opinionbildning där alkohol- och drogfrågorna sätts in i ett bredare folkhälsoperspektiv.

Trots intensiva insatser mot narkotikamissbruket är problemen fortfarande stora. Vissa rapporter tyder på att den positiva utveckling som skett när det gäller ungdomars kontakt med och inställning till narkotika kan vara på väg att vända. Riskerna är stora för ett ökat missbruk av kokain och andra nya preparat. Spridningen av HIV/aids bland intravenösa missbrukare inger fortfarande oro.

Den internationella narkotikasituationen är allvarlig. Sverige verkar för en aktiv narkotikapolitik i internationella organ. Ett nordiskt samarbete om narkotikafrågor pågår. Inom den s.k. Pompidougruppen, som är en arbetsgrupp för narkotikafrågor inom Europarådet, genomförs ett europeiskt samarbetsprogram. Ett svenskt förslag om att FN skulle utveckla ett globalt aktionsprogram mot narkotika har accepterats av FNs generalförsamling. Vidare har generalförsamlingen beslutat att genomföra en organisationsförändring som möjliggör en effektivare och samordnad

insats mot narkotika från FNs sida. Sverige stöder också aktivt WHOs insatser för att förebygga alkohol- och narkotikamissbruk.

Statens utgifter riktar sig till ungdoms- och missbrukarvård (950 milj. kr.), bidrag till organisationer (74 milj.kr.) samt utvecklings- och försöksverksamhet (27 milj.kr.) Merparten av samhällets utgifter bestrids av kommunerna och till viss del av landstingen. Statens utgifter påverkas av en rad faktorer som alkohol- och narkotikamissbrukets omfattning, utveckling av vård- och behandlingsformer etc.

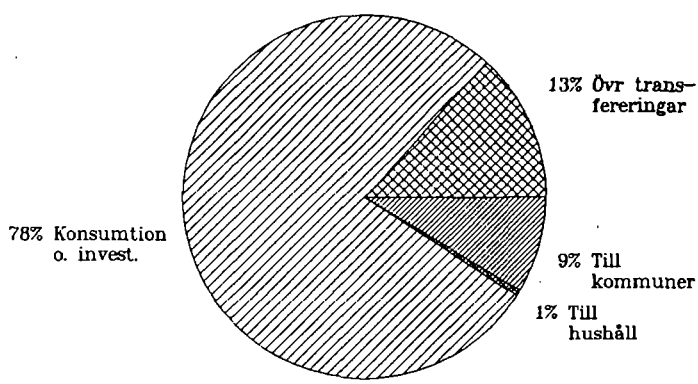
Milj. kr., 1991/92 års prisnivå

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
Totala utgifter	**18 328**	**150**	**85**	**32**	**9**	**0,4**	**6,1**
varav:							
Vägar	11 011	0	0	0	0	0,0	8,7
Järnvägar	5 716	65	75	27	-2	0,7	5,3
Sjö- och lufttransporter	854	0	0	0	0	0,0	-5,7
Övrigt	747	85	10	5	11	3,5	4,3

Källa: Kommunikationsdepartementet och riksrevisionsverket

Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde omfattar väg-, järnväg-, sjö- och lufttransporter, post- och telekommunikationer, trafiksäkerhet samt forsknings- och utvecklingsverksamhet på transportområdet. Till kommunikationsdepartementet hör också bl.a. Sveriges meteorologiska institut (SMHI) och statens geotekniska institut (SGI).

Diagram VI.1 Realekonomisk fördelning av kommunikationsdepartementets utgifter 1991/92



Källa: Finansdepartementet

Utgiftstyrande faktorer

De utgiftsdrivande faktorer inom kommunikationsdepartementet är främst pris- och löneutvecklingen men utgifterna styrs också till stor del via nya politiska beslut vilka inte beaktas i långtidsbudgen.

Konsumtionsutgifterna avser huvudsakligen drift av statliga vägar. Investeringsutgifterna avser främst väg- och järnvägsinvesteringar.

Infrastrukur

I regeringens finansplan 1991 framhålls infrastrukturens betydelse för samhällsutvecklingen. I regeringens proposition till riksdagen om Näringspolitik för tillväxt (1990/91:87) har förslag lagts som bl.a. gäller finansieringen av trafikinfrastrukturen och en reformerad investeringsplanering. Regeringen har också redogjort för sin bedömning av behovet av investeringar i vägar, järnvägar, kollektivtrafikanläggningar och telekommunikationer. Föreslagna åtgärder syftar till att skapa förutsättningar för en långsiktigt uthållig tillväxt. Investeringar i vägar, järnvägar och kollektivtrafikanläggningar beräknas sammantaget överstiga 100 miljarder kronor under 1990-talet. Förslag om en infrastrukturfond på minst 20 miljarder kronor har lämnats till riksdagen. Fonden skall genom samfinansiering med andra intressenter bidra till finansiering av angelägna investeringar i järnvägar, vägar och kollektivtrafikanläggningar.

Dessutom föreslås att det nationella perspektivet skall förstärkas i investeringsplaneringen genom en ökad betoning på planering och genomförande av större sammanhållna projekt av nationell betydelse.

Regeringen föreslår för budgetåret 1991/92 ett nyinvesteringsanslag för stomjärnvägar på 1,5 miljarder kronor vilket är en ökning med 300 milj. kr. i förhållande till innevarande budgetår. För vägväsendet däremot har sedan år 1990 planeringsförutsättningarna byggt på reallt oförändrade anslag. Via statsbudgeten finansieras för närvarande investeringar motsvarande drygt 5,5 miljarder kronor per år inom trafikens infrastruktur. För att effektivisera utnyttjandet av de resurser som kommer att satsas på infrastrukturinvesteringar under 1990-talet ställs krav på en mera sammanhållen investeringspolitik och en ökad helhetssyn. Det medför bl.a. att regeringen bör ange vilka strategiska infrastrukturinvesteringar som bör genomföras samtidigt som inflytandet över lokalt påkallade investeringsbehov bibehålls decentraliserat.

För att kunna genomföra investeringarna krävs stora resurser. Den strama finanspolitiken förutsätter omprioriteringar och effektiviseringar inom de offentliga utgifterna, samt att utrymme kan skapas även utanför statsbudgetens ramar. Investeringarna skall finansieras med bl.a. anslagsmedel, samfinansiering med externa intressenter i förhandlingsuppgörelser via infrastrukturfonden samt vägavgifter.

Regeringen redogör i propositionen om Näringspolitik för tillväxt också för de förslag till överenskommelser om trafik och miljö i storstadsregionerna som de s.k. storstadsförhandlarna utarbetet. Regeringen har förklarat sig beredd att avsätta 5,5 miljarder kronor inom ramen för infrastrukturfonden för en utvecklad infrastuktur i de tre storstadsområdena.

Vidare redovisas betydelsen av fasta förbindelser över Öresund. Dessutom anges att formerna för styrningen av affärsverken fortlöpande

skall ses över. Inriktningen för den fortsatta affärsverksöversynen är att televerkets verksamhetsform förändras fr.o.m. 1 juli 1992 medan förutsättningarna för SJ och postverket skall utredas vidare. Avkastnings- och utdelningskraven skärps.

En annan prioriterad fråga inom kommunikationsdepartementets verksamhetsområde gäller trafikens miljöproblem. En särskild proposition har under våren lämnats till riksdagen om bl.a. trafikens miljöfrågor.

Vidare prioriteras arbetet med att verka för en gemensam europeisk transportmarknad. Det internationella arbetet väntas under de kommande åren få en ökad betydelse.

Trafikarbetet har ökat kraftigt under efterkrigstiden. Det gäller i synnerhet väg- och flygtrafiken. Under det senaste året har dock utvecklingen påverkats av faktorer som gjort utvecklingen mera svårbedömd. Skattereformen innebar att såväl bensin och dieselolja som persontransporter i övrigt belades med mervärdesskatt. Vidare tas ut koldioxidskatter på bl.a. bensin och inrikesflyget. Enligt transportrådets nyligen gjorda transportprognos förväntas dock den långsiktiga ökningen fortsätta även under 1990-talet för samtliga trafikslag.

Investeringsutgifter

Investeringsutgifterna inom kommunikationsdepartementets område är omfattande. De största insatserna avser vägbyggande samt järnvägs- och teleanläggningar. I tabellen nedan visas de beräknade totala statliga investeringsutgifterna samt fördelning av dessa för budgetåret 1991/92, oberoende av finansieringskälla.

Totala investeringsutgifter 1991/92, oberoende av finansieringskälla

Sektor	Investerings utgifter milj kr.
Tele	9 800
Post	2 000
Järnväg	2 600
Tågtrafik	2 900
Vägar	4 000
Flyg	1 000
Sjöfart	100
Summa	**22 400**

Källa: Kommunikationsdepartementet

De investeringar i nät och annan utrustning som beräknas inom televerkskoncernen uppgår för budgetåret 1991/92 till 9,8 miljarder kronor. För de påföljande åren under långstidsbudgetperioden beräknas investeringarna uppgå till drygt 10 mijarder kronor per år. Investeringarna finansieras helt utanför statsbudgeten vilket även gäller de av postverket beräkande investeringarna på ca 2 miljarder kronor per år.

Nyinvesteringarna i järnvägens infrastruktur beräknas för budgetåret 1991/92 uppgå till sammanlagt 2 600 miljarder kronor. För statens järnvägars affärsrörelse beräknas investeringarna för år 1991/92 uppgå till ca 2,9 miljarder kronor och finansieras utanför statsbudgeten.

Utgifterna för vägbyggande och investeringar i kollektivtrafikanläggningar i länen finansieras med anslag över statsbudgeten och uppgår totalt för budgetåret 1991/92 till ca 3,4 miljarder kronor.

Sjöfartsverket räknar i sin prognos för de kommande åren med en fortsatt låg och jämn investeringsnivå. Investeringarna avser till övervägande del återanskaffningar. Investeringsnivån beräknas till ca 100 milj.kr. per år i genomsnitt.

Luftfartsverket prognoser anger en stadigt ökande passagerartillväxt och i enlighet med detta förväntas investeringsbehoven bli stora. Investeringsvolymen fram till år 2000 bedöms uppgå till ca 1 miljard kronor per år i dagens priser.

Milj. kr., 1991/92 års prisnivå

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
Totala utgifter	**28 796**	**1 296**	**443**	**-50**	**17**	**1,4**	**5,1**
varav:							
Bidrag till kommunala sektorn, skatteutjämningsbidrag och kompensationsutjämningsbidrag	21 747	1 429	480	-26	34	2,3	3,6
Skatteadministrationen	5 119	-31	0	0	0	-0,2	14,2
Tullverket m.m.	1 079	-21	-24	-21	-13	-1,9	7,5
Riksgäldskontoret och kostnader för statsskuldens förvaltning	681	-79	-11	0	0	-3,5	*

* Redovisades under riksdagen och dess myndigheter under denna period

Källa: Finansdepartementet och riksrevisionsverket

Finansdepartementets verksamhetsområde omfattar frågor om ekonomisk politik, skattepolitik samt frågor som rör statens budget och resursfördelningen inom den offentliga sektorn.

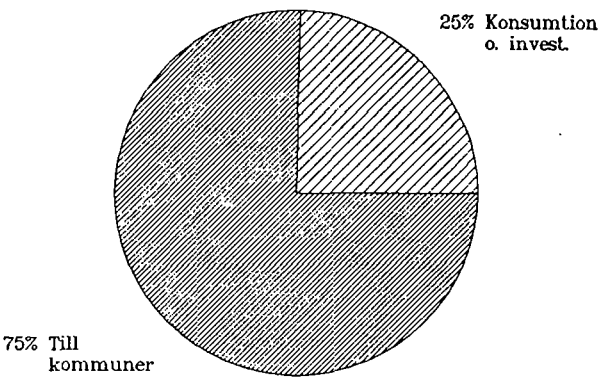
Till departementets verksamhetsområde hör också frågor om skatteutjämningsbidrag m.fl. generella statliga bidrag till den kommunala sektorn och andra kommunalekonomiska frågor och frågor som rör statsskuldens förvaltning samt tullfrågor, exkl. frågor som rör tulltaxan och befrielse från tull. Departementet bereder även frågor som rör statlig lokalförsörjning, bank- och försäkringsväsendet, värdepappershandeln, vissa statliga bolag och AP-fonden.

Under perioden 1984/85 - 1989/90 ökade utgifterna inom finansdepartementets verksamhetsområde med i genomsnitt 5,1 procent per år.

För budgetåret 1991/92 har regeringen föreslagit att 28,8 miljarder kronor anvisas till utgifter inom finansdepartementets verksamhetsområde.

Utgiftstyrande faktorer

Transfereringar svarar för merparten av utgifterna inom finansdepartementets område i form av skatteutjämningsbidrag till kommunerna. 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.



Källa: Finansdepartementet

Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet

En ny organisation för skatteförvaltningen i länen gäller fr.o.m. den 1 januari 1991. Inom en gemensam myndighet i varje län skall verksamheten under de närmaste åren successivt decentraliseras till de orter där det hittills funnits lokala skattemyndigheter och där det i den nya organisationen finns lokala skattekontor. Vid de lokala skattekontoren skall handläggningen ske integrerat för olika skatter och avgifter. Inom exekutionsväsendet genomfördes en organisation med en myndighet i varje län den 1 juli 1988.

Skattemyndigheterna skall den 1 juli 1991 ta över arbetet med folkbokföringen från pastorsämbetena. Nytt blir att registren inom folkbokföringen skall föras med hjälp av ADB. En registerlag har utfärdats och regeringen har nyligen lagt fram ett förslag till ny folkbokföringslag, grundat på den nya organisationen. För budgetåret 1991/92 har ett resurstillskott på drygt 300 milj. kr. beräknats för skatteförvaltningen med anledning av reformen.

En genomgripande skattereform har genomförts, med verkan i huvudsak fr.o.m. 1991. Även under budgetåret 1991/92 medför reformen tillfälligt ökade kostnader för bl.a. utbildning av personal och anpassning av ADB-stödet till det nya regelsystemet.

Såväl skattereformen som den nya organisationen ger under de följande åren möjlighet till inte obetydliga minskningar av administrationskostnaderna. Även kostnaderna för den nya folkbokföringsorganisationen kommer på sikt att minska.

Riksdagen har beslutat en ny lag om betalningsföreläggande och handräckning. Dessa summariska processformer skall omkring årsskiftet 1991/92 föras över från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna.

Genom samordningsvinster och utbyggt ADB-stöd beräknas reformen ge minskade kostnader totalt sett fr.o.m. budgetåret 1992/93.

Tullverket

Under de närmaste åren är det särskilt angeläget att tullverket fortsätter att bygga upp tulldatasystemet (TDS) så att i stort sett samtliga landets tullplatser skall kunna ha tillgång till ett fullt utbyggt TDS under år 1993. Det är samtidigt av stor vikt att det snarast tillskapas en mer effektiv och rationell tullorganisation enligt de riktlinjer som har angetts i budgetpropositionen 1991. Under den kommande femårsperioden skall besparingar om totalt 300 milj. kr. åstadkommas inom tullverksamheten. För långtidsbudgetperioden redovisas de förväntade kostnaderna och intäkterna för TDS med utgångspunkt i den av generaltullstyrelsen i samråd med statskontoret redovisade förnyade ekonomiska bedömningen och lönsamhetskalkylen för TDS.

Riksgäldskontoret

Riksgäldskontorets huvuduppgift är att handha statens upplåning och förvaltningen av statsskulden. Riksgäldskontoret har dessutom bl.a. till uppgift att ge krediter till och motta inlåning från statliga myndigheter samt att sköta viss annan kreditgivning. Riksgäldskontoret har ca 160 anställda.

Riksdagen har slagit fast att det övergripande målet för riksgäldskontoret och statsskuldspolitiken skall vara att minimera kostnaderna för statens upplåning. Övriga ekonomisk-politiska mål som berör riksgäldskontorets förvaltning av statskulden skall uttryckas som restriktioner för riksgäldskontorets möjligheter att uppfylla målet om kostnadsminimering. Vidare gäller att riksgäldskontoret skall samråda med riksbanken om statsskuldspolitiken för att säkerställa att denna avvägs mot penningpolitiken.

Statlig kreditgarantigivning bör beläggas med en avgift som står i proportion till den ekonomiska risk som garantin medför för staten. Utgångspunkten för avgiftssättningen skall vara att avgiften skall täcka förväntade kostnader för garantin samt hanteringskostnader.

Det bestämdes också att riksgäldskontorets möjligheter till kostnadseffektiv upplåning skall användas för att ge statliga myndigheter finansiering till låga kostnader och att utlåning och inlåning i riksgäldskontoret som huvudregel bör ske till marknadsmässiga villkor.

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. Systemet skall

främja en i möjligaste mån likvärdig kommunal service i olika delar av landet, oavsett skattekraft. Systemet i sin helhet omfattar ordinarie skatteutjämningsbidrag, extra skatteutjämningsbidrag, allmän skatteutjämningsavgift samt särskild skatteutjämningsavgift. Det ordinarie skatteutjämningsbidraget utgör ett ekonimiskt stöd till kommuner och landsting utan förbehåll beträffande användning och utan koppling till viss verksmhet. Genom detta bidrag garanteras kommunerna och landstingen ett visst skatteunderlag, dvs. antal skattekronor i förhållande till riksgenomsnittet. Därutöver finns möjlighet 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 skatteutjämningsavgifter till staten.

I beräkningarna för långtidsbudgetperioden antas inga systemförändringar vad gäller de allmänna skatteutjämningsbidragen till det kommunala verksamhetsområdet. Statens kostnader förutsätts vara nominellt oförändade. Detsamma gäller bidrag till kommunerna med anledning av avskattandet av den kommunala företagsbeskattningen.

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 1991/92 - 93/94 beräknas till 1,85 miljarder kronor per år. Byggnadsstyrelsen finansierar investeringarna genom upptagande av lån i riksgäldskontoret till marknadsmässiga villkor.

Milj. kr., 1991/92 års prisnivå

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
Totala utgifter	**62 076**	**409**	**842**	**618**	**290**	**0,3**	**-1,7**
varav:							
Det offentliga skolväsendet	33 425	349	470	217	-115	0,7	-1,4
Högre utbildning	7 305	-128	78	54	0	0,0	-0,8*
Forskning	6 540	175	0	0	0	0,7	0
Studiestöd	8 493	33	295	347	406	3,0	-7,5
Kultur och massmedia	3 325	15	-1	0	-1	0,2	3,1

*I denna beräkning ingår även forskning

Källa: Utbildningsdepartementet och riksrevisionsverket

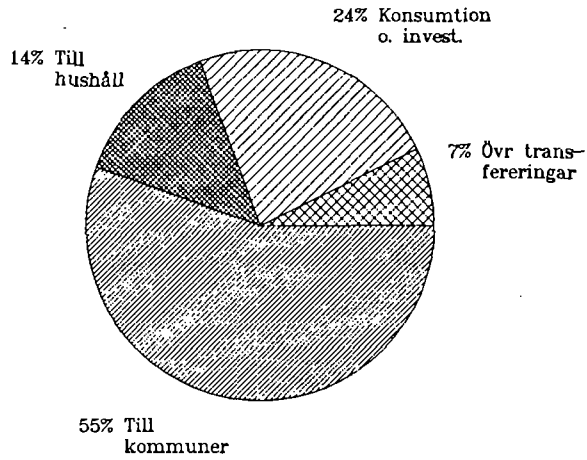
Till utbildningsdepartementet hör skolväsendet, den grundläggande högskoleutbildningen, forskningen och forskarutbildningen, vuxenutbildningen, folkbildnigen, studiestödet, kulturverksamheten samt massmedierna.

Utgifterna under utbildningsdepartementet har minskat realt med 1,7% under perioden 1984/85 - 1989/90. Detta beror till stor del på att utgifterna för studiemedel minskat på grund av minskat antal studiemedelstagare samt förändrade regelsystem. Utgifterna för skolväsendet, högre utbildning och forskning har ökat marginellt under denna period. Under motsvarande period har kulturområdet ökat realt med 3,1%.

Utgiftstyrande faktorer

Större delen av utgifterna styrs främst av löne- och prisutvecklingen. Sektorsbidraget till skolverksamheten kommer t.ex. att följa ett särskilt index sammanvägt av löne- och prisutvecklingen. I övrigt är elevutvecklingen helt styrande för sektorsbidragets utveckling.

Diagram VIII.1 Realekonomisk fördelning av utbildningsdepartementets utgifter 1991/92



Källa: Finansdepartementet

Ungdomsskolan

Riksdagen har nyligen i enlighet med förslagen i propositionen (prop. 1990/91:18) om ansvaret för skolan beslutat om en klarare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna på *skolområdet*. Det övergripande målet för reformeringen är att skapa en mål- och resultatorienterad styrning och att ge kommunerna ett ökat ansvar för skolväsendet.

Fr.o.m. den 1 januari 1991 har kommunerna det fulla ansvaret för skolans personal i och med att den statliga regleringen av tjänster för skolledare och lärare upphört.

Riksdagen har också beslutat om ett nytt statsbidragssystem för skolan. Sektorsbidraget införs fr.o.m. den 1 juli 1991 och utgör ett generellt finansiellt stöd till driften av det offentliga skolväsendet, dvs. grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna exkl. särvux. Det innebär bl.a. att statsbidragssystemet inte längre skall reglera skolorganisationens utformning utan kommunerna skall få möjlighet till en fri resursanvändning. Bidragsnivån i det nya systemet skall vara densamma som i nuvarande system. En schabloniserad behovsrelaterad beräkning av statsbidragen skall göras enligt olika beräkningsmodeller för skolformerna. Bidraget utgår sedan som ett enda bidrag till skolsektorn. I beräkningsmodellerna skall strukturella kriterier som bygger på offentlig statistik användas. Bidraget räknas varje budgetår upp med ett skolindex.

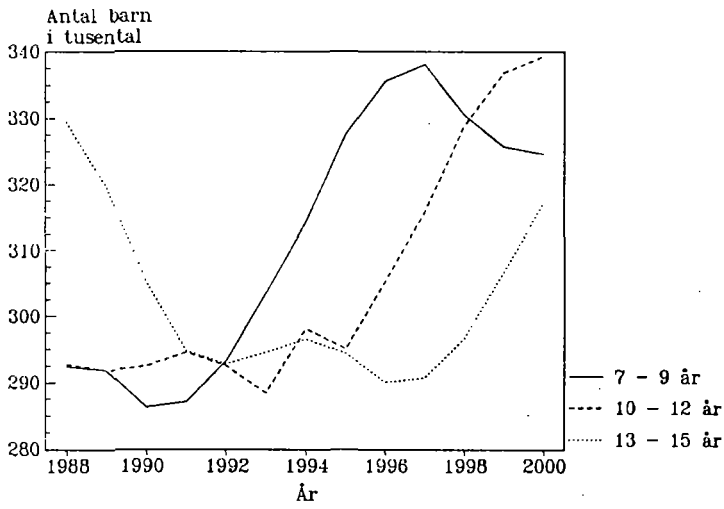
Sektorsbidraget kommer fr.o.m. verksamhetsåret 1991/92 att betalas ut under pågående verksamhetsår och fördelas således inte som hittills på förskott och slutreglering.

Staten svarar för ca hälften av de totala kostnaderna för det *obligatoriska skolväsendet* i form av statsbidrag. Resterande kostnader faller på

kommunerna. För vissa skolformer - sameskolan och specialskolan - svarar staten för samtliga kostnader.

Kostnaderna för *grundskolan* påverkas av elevutvecklingen. Under senare delen av 1980-talet har en nedgång skett av antalet elever i det obligatoriska skolväsendet. Prognoserna för elevutvecklingen visar på en ökning under 1990-talet, varefter en viss nedgång sker omkring år 2 000 för lågstadiet.

Diagram VIII.2 Barn i grundskolan uppdelat på skolstadium 1988-2000



Regeringen har i propositionen (prop. 1990/91:115) om vissa skollagsfrågor m.m. föreslagit att barns skolstart görs 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. Antalet sexåringar som börjar skolan kommer att påverka statsbidraget fr.o.m. budgetåret 1992/93.

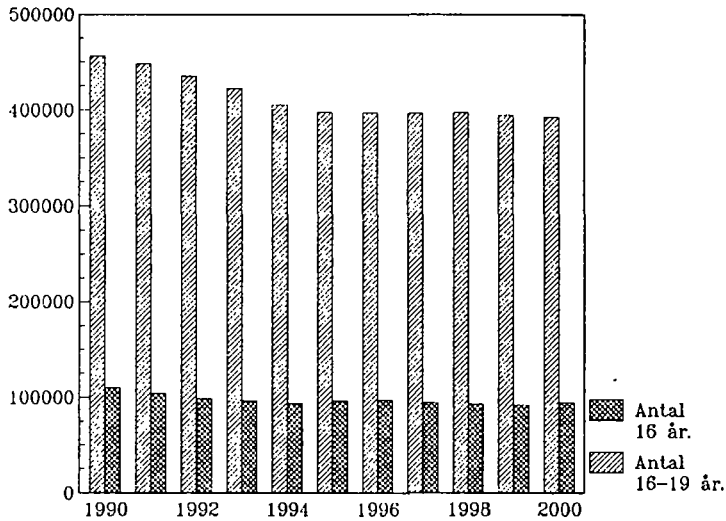
Genom den avreglering som blir följden av riksdagens beslut med anledning av förslag i propositionen om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18, UbU4, rskr.76) avvecklas det nuvarande dimensioneringsoch planeringssystemet. Kommunerna skall själva besluta om omfattningen och organisationen av sin gymnasieskola. Målsättningen för *gymnasieskolan* är dock att alla ungdomar under 20 år skall beredas plats.

Gymnasieskolans andel av sektorsbidraget innehåller en resursnivå som medger att målsättningen ska kunna uppfyllas. I detta underlag ingår också medel som innevarande budgetår anvisats till åtgärder inom kommunernas uppföljningsansvar för ungdom under 18 år m.m.

För gymnasieskolans del beräknas bidraget per elev utifrån antalet ungdomar i åldern 16-19 år i kommunen. Under långtidsbudgetperioden

sker en nedgång i detta antal. Förändringen av populationen samt förhållandet mellan antalet 16-åringar och antalet i den totala populationen framgår av nedanstående bild.

Diagram VIII.3 Andelen 16-åringar i förhållande till målpopulationen ungdomar i åldern 16-19 år



Regeringen har föreslagit (prop. 1990/91:85) att en ny struktur för gymnasieskolan skall genomföras och att en utbyggnad skall ske under en fyraårsperiod med start fr.o.m. den 1 juli 1992. Den nya strukturen är utformad med hänsyn framför allt till arbetsmarknadens långsiktiga behov av arbetskraft av god kvalitet med bredare studieingångar och färre utgångar. Detta bör göra det möjligt att även för kommuner med vikande elevunderlag att behålla sin gymnasieskola och kunna erbjuda sina ungdomar gymnasieutbildning på eller nära hemorten.

Vuxenutbildning

Vuxenutbildning ges i form av kommunal och statlig vuxenutbildning, grundutbildning för vuxna, vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda samt svenskundervisning för vuxna invandrare.

Fr.o.m. budgetåret 1991/92 ingår statsbidraget för den kommunala vuxenutbildningen i sektorsbidraget till skolan. Härigenom ges kommunerna en betydande frihet att inom fastställda ekonomiska ramar bestämma hur den kommunala vuxenutbildningen bör utformas. Bidraget kommer, i likhet med vad som gäller för sektorsbidraget i sin helhet, att fr. o. m. budgetåret 1992/93 följa det särskilda index som gäller för hela det offentliga skolväsendet.

Regeringen har också föreslagit att (prop. 1990/91:85) de nuvarande statens skolor för vuxna läggs ned och ersätts med ett resurscentrum för distansundervisning. Detta innebär att fr.o.m. budgetåret 1992/93

kommer statsutgifterna att i jämförelse med anvisat belopp för innevarande budgetår att halveras.

När det gäller vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda har beräknats drygt 38 milj. kr. för budgetåret 1991/92.

Utgifterna för svenskundervisningen för vuxna invandrare påverkas i huvudsak av det framtida antalet invandrare och från vilka länder dessa kommer. För budgetåret 1991/92 har beräknats ett belopp om 290 milj. kr.

Folkbildning

Regeringen har föreslagit att fr.o.m. budgetåret 1991/92 införa ett nytt system för statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund (prop. 1990/91:82). 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. Den nya ordningen medför att staten får en förbättrad kostnadskontroll eftersom statsbidraget i fortsättningen kommer att anvisas under ett anslag som inte får överskridas utan godkännande av riksdagen.

För budgetåret 1991/92 har anvisats ett belopp om sammanlagt 0000 miljarder kronor till folkbildningen. Därvid har, efter prisomräkning, en besparing på 100 milj. kr. beräknats.

Högre utbildning

Faktorerna som styr kostnaderna för den grundläggande högskoleutbildningen är planeringsramar uttryckta i form av nybörjarplatser som årligen fastställs av riksdagen, utbildningens längd, kostnad per utbildningsplats samt kringkostnader såsom administration vid högskoleenheterna m.m.

Staten ger bidrag till kommuner och landstingskommuner för driften av den kommunala högskole- utbildningen. Statsbidraget täcker för närvarande 25-35% av de totala kostnaderna för utbildningen. Under långtidsbudgetperioden antas inte någon real ökning av bidraget.

Kostnaderna för den grundläggande högskoleutbildningen beräknas öka med drygt 2% i oförändrat prisläge under långtidsbudgetperioden som en konsekvens av redan fattade beslut om dimensioneringsökningar. Till största delen hänför sig dessa kostnader till den reformerade ingenjörsutbildningen. Kostnadsökningen motsvaras delvis av en minsking av anslagen till gymnasieskolans tekniska linje.

Under 1980-talet har antalet nybörjare i högskolan varit relativt konstant, ca 45 000. Antalet studerande på fristående kurser och lokala linjer har varierat mer men senaste åren legat på ca 35 000. Utbyggnaden av den nya ingenjörsutbildningen fram till budgetåret 1993/94 innebär att antalet nybörjare i högskolan successivt kommer att öka med ca 5000. Grundskollärarlinjen ökar med ca 700 nybörjarplatser fr.o.m. budgetåret

1991/92. Genom förenklad administration och ett effektivare resursutnyttjande kommer resurser att frigöras så att antalet studerande kan öka med tio procent under prerioden 91/92-93/94.

Förslagen i bugetpropositionen innebär att andra året i en treårig planeringsperiod för den grundläggande högskoleutbildningen fullföljs.

Fr.o.m. budgetåret 1993/94 kommer anslagen till högskolans grundläggande utbildning att anvisas högskolevis. De lokala högskoleorganen kommer då att få svara för den närmare fördelningen av de samlade resurser som idag anvisas under de fem s.k. sektorsanslagen och till lokala och individuella linjer samt fristående kurser. Samtidigt kommer högskolans anslagssystem att omfattas av de nya former för budgetprocessen som riksdagen tidigare beslutat om.

Forskning

Forskning och forskarutbildning inom högskolan bekostas framför allt av staten, som anvisar medel till elva högskoleenheter.

Anslagen till forskning och forskarutbildning m.m. inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde uppgår innevarande budgetår till drygt 6,54 miljarder kr. Fakultetsanslagen utgör härav ca 3,58 miljarder kr. medan forskningsrådens anslag sammanlagt är ca 1,07 miljarder kronor. Ytterligare en omfattande post i forskningsbudgeten utgörs av de ersättningar för kostnader i samband med framförallt klinisk utbildning och forskning som utgår till vissa landstingskommuner/kommuner enligt avtal om samarbete om läkarutbildning och forskning m.m. med nära 1,3 miljarder kr.

Riksdagen beslutade våren 1990 om inriktningen av forskningspolitiken. Inriktningen omfattar treårsperioden 1990/91-1992/93. Genom att satsa ytterligare 1 miljard kronor finansieras åtgärder för att förbättra den vetenskapliga produktionen. Härav kommer merparten, ca 0,65 miljarder kronor att röra förstärkningar för grundforskning och forskarutbildning inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde. Efter treårsperioden slut antas utgifterna i långtidsbudgeten ligga på oförändrad nivå.

Förstärkningarna inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde rör framför allt studiefinansieringen inom forskarutbildningen (100 milj. kr.), utrustning och lokaler (192 milj. kr.), rådsorganisationen (86 milj. kr.) samt internationellt forskningssamarbete (68 milj. kr.).

Regeringens förslag i tillväxtpropositionen innebär att minst 320 nya doktorandtjänster inrättas inom de tekniska fakulteterna under budgetåren 1991/92-94/95.

Studiestöd

Utgifterna för studiehjälp uppgår för budgetåret 1991/92 till knappt 2,7 miljarder kr. Utgiften är framför allt beroende av antalet studerande på gymnasial nivå. Under långtidsperioden beräknas antalet studiehjälpsberättigade elever minska motsvarande en utgiftsminskning på ungefär 150 milj. kr. Därutöver minskas anslaget med drygt 260 milj. kr. fr.o.m.

budgetåret 1992/93 med hänsyn till att utgiften för de studerandes inackordering då ingår i sektorsbidraget till skolan.

Utgifterna för studiemedelsanslagets storlek beror i huvudsak av antalet studiemedelstagare, basbeloppets storlek, upplåningsränta i riksgäldskontoret samt löneutvecklingen i samhället.

Studiemedel består av bidrag och lån. Utgifterna för bidrag beräknas öka pga en viss ökning av antalet studiemedelstagare under långtidsperioden.

Utgifterna för lån är beroende av följande förhållanden. Den del av CSNs ränteutgifter till riksgäldskontoret som inte täcks genom återbetalning av lån regleras genom ett bidrag över statsbudgeten. Den totala skuldstocken ökar kontinurligt under hela långtidperioden då få låntagare har påbörjat återbetalningen 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 närma sig 1 miljard kronor. Systemet kommer att befinna sig i fullfunktionsstadium omkring år 2010. Även räntenivån är av mycket stor betydelse för anslagsbelastningen. En procents ökning av riksgäldskontorets utlåningsränta innebär vid slutet av perioden en ökning av anslagsbelastningen med ca 300 milj. kr. Det bör emellertid framhållas att beräkningarna fortfarande är osäkra eftersom det, med de begränsade erfarenheter som finns av det nya studiemedelssystemet, är svårt att förutse främst storleken av den årliga återbetalningen.

Statens vuxenstudiestöd finansieras av en särskild vuxenutbildningsavgift som för närvarande är 0,27 % av den totala lönesumman i samhället. För budgetåret 1991/92 uppgår anslaget till drygt 1,6 miljarder kr. Avgiften finansierar också timersättning vid vissa vuxenutbildningar, bidrag till de fackliga organisationernas centrala kursverksamhet och ett visst bidrag till folkbildningen. Inkomsterna från vuxenutbildningsavgiften är beroende av löneutvecklingen i samhället.

Kultur- och mediafrågor

Inom kulturverksamheten anslås medel till centrala och regionala myndigheter och institutioner, organisationer och föreningar m.fl. inom områdena teater, dans, musik, bibliotek, bildkonst, konsthantverk, arkiv, museer och utställningar samt till konstnärsstöd och samekulturen. De totala statsutgifterna för kulturverksamhet beräknas för budgetåret 1991/92 uppgå till 2,4 miljarder kr. Kulturinstitutionerna finansierar en del av sin verksamhet genom inkomster från entréavgifter m.m.

Flertalet kulturinstitutioner ingår i den tredje etappen av myndigheter som skall budgeteras med treåriga budgetramar. Under våren kommer av denna anledning särskilda direktiv att utarbetas som närmare redogör för inriktning inför den fördjupade analys av verksamheten som skall genomföras i samband med övergången till ramanslag.

Inom medieområdet handläggs frågor om radio och TV, film och video, dagspress, kulturtidskrifter, fonogram, litteratur, bokhandel,

nordiskt och europeiskt mediesamarbete samt vissa stöd till handikappade. De statliga utgifterna uppgår för budgetåret 1991/92 till 877 milj. kr.

Nu gällande film- och videoavtal upphör att gälla den 1 juli 1991. En överenskommelse om en förlängning av avtalet träffades mellan parterna strax före årsskiftet 1990/91 och under våren 1991 har en proposition om filmstöd förelagts riksdagen. Förslagen innebär att avtalet förlängs till den 1 januari 1993. Nya parter i avtalet är videobranschens detaljhandelsorganisationer. Den viktigaste ekonomiska förändringen är att avgifterna för videogram sänks. Filminstitutet kommer att få lägre intäkter framöver. Avtalet innebär att en större andel av de totala resurserna avsätts för produktionsstöd till svensk långfilm. Det statliga fraktstödet för film upphör fr.o.m. bugetåret 1991/92 och motsvarande resurser förs över till Filminstitutets visningsverksamhet.

Under våren 1991 har dessutom en proposition om radio- och TV-frågor förelagts riksdagen. Propositionen innehåller förslag om lagstiftning för reklam i svensk TV samt medelsberäkningar för dels Sveriges Radio AB och televerket avseende 1992, dels radionämnden avseende 1991/92.

Milj. kr., 1991/92 års prisnivå

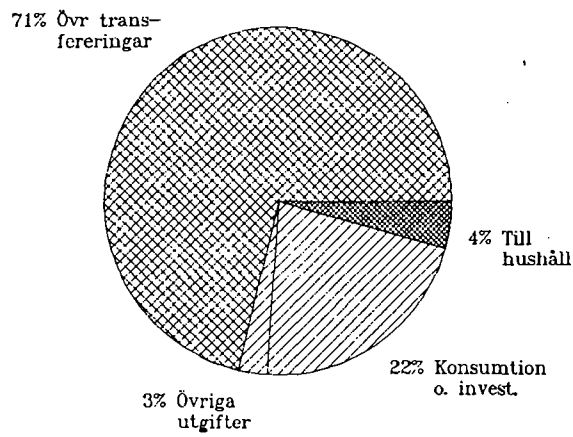
	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
Totala utgifter	**9 440**	**-2 617**	**-1 582**	**-303**	**-705**	**-18,2**	**-8,1**
varav:							
Jordbruk och trädgårdsnäring	6 681	-2 549	-1 553	-302	-705	-30,4	-10,8*
Livsmedel	556	-10	-2	0	0	-0,5	-5,6
Forskning och utbildning	1 195	13	-27	0	0	-0,8	1,0

*Här ingår även jordbruksprisregleringen

Källa: Jordbruksdepartementet och riksrevisionsverket

Till jordbruksdepartementet hör frågor rörande jordbruk, skogsbruk, fiske, trädgårdsnäring och rennäring samt högre utbildning, forskning och försök för dessa näringar, livsmedelsberedskap, djurskydd, djurens hälso- och sjukvård, livsmedelskontroll och utsädeskontroll samt jakt och viltvård.

Diagram IX.1 Realekonomisk fördelning av jordbruksdepartementets utgifter 1991/92



Källa: Finansdepartementet

Utgiftstyrande faktorer

Utgifterna består till över hälften av transfereringar, främst stöd till jordbruksföretag i samband med reformeringen av jordbrukspolitiken. Konsumtionsutgifterna avser förvaltningskostnader, av vilka lantbruks-

universitetets kostnader utgör en stor del. Faktorer som är styrande för utgifternas utveckling är framför allt löne- och prisutvecklingen.

Den framtida jordbrukspolitiken

Huvudfrågorna för jordbruksdepartementet under de kommande åren kommer att vara arbetet med en reformering av den svenska jordbruks- och livsmedelspolitiken samt anpassning av politiken vid ett eventuellt medlemskap i EG.

Riksdagen beslutade våren 1990 om en ny livsmedelspolitik (prop. 1989/90: 146, JoU 25, rskr. 327). Den livsmedelspolitiska reformen fullföljs nu i enlighet med detta beslut. Det innebär att omställningen av jordbruket genomförs med siktet inställt mot att få bättre balans mellan produktion och efterfrågan inom landet tillsammans med en satsning på alternativ till dagens livsmedelsproduktion. Därutöver kommer ytterligare åtgärder att vidtas för att ge förutsättningar för lägre priser på livsmedel.

Riksdagens beslut om ett första steg mot en mer konsumentinriktad livsmedelspolitik, den interna avregleringen, innebär att priserna kan komma att sjunka. Det gäller därför att följa upp att reformens effekter når fram till konsumenten. Det är också av största vikt att följa jordbrukets utveckling, produktionens regionala fördelning, strukturutvecklingen i övrigt, utvecklingen av komplement och alternativ till traditionell produktion samt lönsamhetsutvecklingen i sektorn. Utvecklingens betydelse för livsmedelsförsörjningsförmågan måste följas. Uppföljningen gäller också omställningens omfattning och påverkan på marknaden.

För att omställningen skall ske under socialt acceptabla former beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag 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 ett villkorslån.

Huvudvillkoret är att marken är varaktigt omställd när den femåriga övergångsperioden löper ut.

Till de andra övergångsåtgärder som vidtas kan nämnas ett direkt inkomststöd, anläggningsstöd vid plantering av lövskog och anläggning av energiskog eller våtmarker, stöd till utslaktning av mjölkkor, stöd till skuldsatta jordbrukare, 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.

Riksdagens beslut om en ny livsmedelspolitik innebär bl.a. att den interna marknadsregleringen avskaffas med början den 1 juli 1991. Därmed avvecklas även de interna avgifterna som finansierar regleringen.

Fr.o.m. den 1 juli 1991 skall också alla inflytande införselavgifter vid import av jordbruksprodukter föras till statsbudgeten. De interna avgifterna och införselavgifterna har fram till 1 juli 1991 disponerats inom en särskild regleringsekonomi. Riksdagens beslut innebär också att denna upphör. De särskilda regleringsföreningarna upphör.

Enligt riksdagens beslut skall jordbruket även fortsättningsvis tillföras ett belopp motsvarande de s.k. inomramsmedlen, när regleringsekonomin avskaffas och införselavgifterna förs till budgeten. Medlen skall tillföras jordbruket antingen genom höjningar av gränsskyddet eller genom budgetfinansiering av tidigare gemensamt finansierade verksamheter. Ramen för dessa medel har fastställts till 450 milj. kr. vilka i sin helhet tillförs jordbruket i form av budgetmedel.

Kostnaderna för de åtgärder som jordbruket tidigare har finansierat kollektivt och som nu i stället har föreslagits skall tillföras via statsbudgeten uppgår 1991/92 totalt till 492,4 milj. kr. Budgetbelastningen minskar i takt med att de tillfälliga åtgärderna bortfaller.

Som ett led i finansieringen av en höjning av barnbidragen har subventionerna på mjölk tagits bort fr.o.m. den 1 januari 1991. Detta slår helt igenom på statsbudgeten från och med budgetåret 1991/92.

GATT

GATTs Uruguay-runda har på jordbruksområdet som mål att leda till ett avtal med successiv och kraftig sänkning av stödet till jordbruket. Genom att sänka framför allt exportstöden och minska 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 kan riktas med större precision mot viktiga regionala, sociala och säkerhetsbehov.

Efter ett par månaders uppehåll efter ministermötet i december 1990, har förhandlingarna återupptagits under våren 1991, men kommer troligen inte kunna avslutas förrän i höst. Genom att förhandlingarna tar vid där de slutade i december, dvs. med inriktning mot separata åtaganden på de centrala områdena gränsskydd, inkomststöd och exportsubventioner har ett viktigt steg tagits i förhandlingarna. Det är av avgörande betydelse för målet om sänkta matpriser och minskad produktionism att gränsskyddet sänks. Ett annat motiv för att sänka gränsskyddet är att valfriheten för de svenska konsumenterna då kan öka. Regeringen kommer inom kort förelägga riksdagen ett förslag till bl.a. en sänkning av gränsskyddet i ljuset av Gatt-förhandlingarna.

Miljöfrågor inom jordbruket

Miljömålet är en av de viktigaste målsättningarna i det livsmedelspolitiska beslutet.

Den nya livsmedelspolitiken tar ett omfattande ansvar för att värna om de odlings- och kulturlandskap som bedöms som värdefulla från kultur- eller naturvårdssynpunkt. Ett anslag för att bevara vissa från natur- och

kulturmiljövårdssynpunkt värdefulla odlingslandskap har därför inrättats. För budgetåret 1990/91 har 100 milj. kr. anvisats. För budgetåren 1991/92 och 1992/93 har riksdagen beslutat att 200 resp. 250 milj. kr. skall anvisas. Storleken på bidragen för åren därefter får bedömas när närmare erfarenheter vunnits. Det nya landskapsvårdsstödet skall således användas till att säkerställa nationellt intressanta natur- eller kulturmiljövärden i landskapet. Regeringen har i prop. (1990/91:90) En god livsmiljö föreslagit att ytterligare medel anvisas 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.

Skogsbruk

Skogsnäringens relativa betydelse för landets ekonomi har stärkts samtidigt som konkurrensen på utlandsmarknaden har ökat. Skogen kan vidare komma att få en viktig roll i vår energiförsörjning. Våra skogar hotas dock på olika sätt av luftföroreningar från trafik och eldning med fossila bränslen. Samtidigt ökar insikten om behovet att bevara en biologisk mångfald i naturen och av ett skogsbruk som bygger på de naturgivna förutsättningarna. Regeringen har mot denna bakgrund tillkallat en kommitté med parlamentarisk sammansättning för att utvärdera skogspolitikens mål och medel och föreslå de förändringar som utvärderingen och bedömningar om den framtida utvecklingen kan föranleda. Kommittén skall lämna sina förslag senast den 1 juli 1992.

Skogsindustrin har haft ett högt kapacitetsutnyttjande under en osedvanligt lång period. Virkesförbrukningen har under de senaste åren ungefär motsvarat den volym som har varit möjlig att avverka i Sverige. Drygt 10 % av råvaran har emellertid importerats. Under det gångna året halverades dock virkesimporten. Virkespriserna har dämpats och avverkningarna minskar.

I syfte att öka den årliga gallringsarealen och förbättra gallringarnas kvalitet har skogsvårdsorganisationen gjort en riksomfattande satsning på särskild rådgivning till privatskogsbruket. Treårsprogrammet avslutas under budgetåret 1990/91.

Under budgetåren 1979/80-1989/90 har ca 1,5 % av landets skogsareal avverkats och återbeskogats med stöd av bidrag till avveckling av lågproducerande bestånd. På dessa marker har den skogliga tillväxten ökat med ca 15 milj. m^3 skog. Den lågproducerande areal som återstår har uppskattats till ca 628 000 ha, varav ca 3/4 finns i Norrland. Fr.o.m. nästa budgetår upphör möjligheten att lämna dessa bidrag som ett led i besparingsarbetet. I samma syfte minskas bidragen till skogsbilvägar med en tredjedel.

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 pågår förhandlingar om tillskapandet av ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, EEA (European Economic Area). 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.

Från den 1 juli 1990 råder inom EFTA frihandel med fisk och fiskprodukter. Det innebär bl.a. att statsstödet till fisket måste förändras och minskas under perioden 1990-1993. Det är regeringens uppfattning att hela anpassningsperioden, fram till den 1 januari 1994, bör utnyttjas för att göra den nödvändiga omställningen inom framför allt sill/strömmingsfisket så smidig som möjligt. En första anpassning av prisregleringen har inletts genom att kostnaderna nu har behållits på en oförändrad nivå jämfört med föregående år.

Också på den statliga administrationen på fiskets område ökar kraven på anpassning och effektivitet. Riksdagens tidigare beslut om att de regionala fiskenämnderna skall avvecklas och att i stället länsstyrelserna skall ha motsvarande kompetens i fortsättningen motiverar förändringar även i den centrala administrationen. Regeringen har i prop. (1990/91:0-00) om .. lämnat förslag om en kraftigt minskad statlig administration på fiskets område. Vidare har förslag lämnats om avveckling av vissa branschstöd.

Forskning

Den övergripande översyn som pågår av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) kommer att redovisas hösten 1991. Den skall utgöra ett underlag för nästa forskningspolitiska proposition år 1993.

Efter förslag i forkningspropositionen 1990 anvisades ökade resurser och skogs- och jordbrukets forskningsråd för perioden 1990/91-1992/93.

Jordförvärvslagen

I förslagen till ändringar i jordförvärvslagen (1979:230), som föreslås träda i kraft den 1 juli 1991, innebär en omfattande avreglering vad gäller krav på tillstånd till förvärv av jordbruksfastigheter. Bl.a. föreslås att reglerna om prisprövning och bestämmelserna som tar sikte på jordbrukets och skogsbrukets rationalisering tas bort lagstiftningen utom i fråga om starkt ägosplittrade områden. Lagstiftningen förstärks som regionalpolitiskt instrument. Juridiska personers förvärvsrätt begränsas på samma sätt som för närvarande.

För statsbudgetens del innebär förändringarna i första hand besparingar i administrationen under perioden.

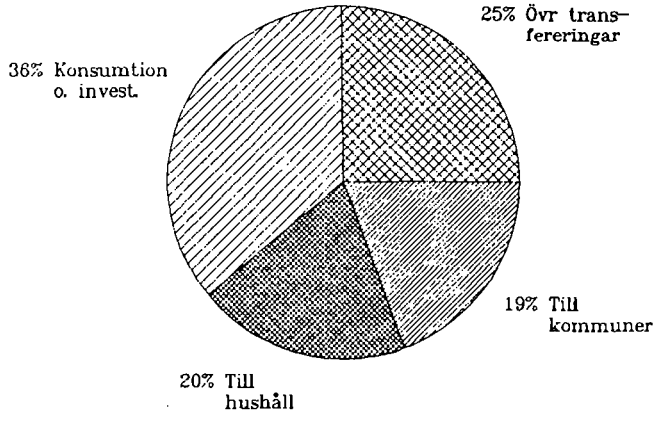
Milj. kr., 1991/92 års prisnivå

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
Totala utgifter	**35 595**	**-6 405**	**-625**	**10**	**14**	**-3,5**	**-0,1**
varav:							
Arbetsmarknad m.m.	16 733	-5 100	-217	-2	0	-8,8	-4,4
Arbetslivsfrågor	11 635	-11	-11	0	0	-0,1	2,3
Invandring	7 126	-1 287	-654	12	14	-7,1	37,3

Källa: Arbetsmarknadsdepartementet och riksrevisionsverket

Till arbetsmarknadsdepartementets område hör frågor som rör arbetsmarknad, arbetsliv och invandring. Under perioden 1985/86-1989/90 minskade utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder med 4,4% per år i genomsnitt, till följd av den förbättrade situationen på arbetsmarknaden. Samtidigt ökade utgifterna för åtgärder för invandring på grund av en kraftigt ökad flyktinginvandring.

Diagram X.1 Realekonomisk fördelning av arbetsmarknadsdepartementets utgifter 1991/92



Källa: Finansdepartementet

Utgiftstyrande faktorer

Utgiftsutvecklingen inom arbetsmarknadsdepartementets område styrs till stor del av pris- och löneutvecklingen. Statens utgifter är också starkt beroende av utvecklingen på arbetsmarknaden.

Arbetsmarknad m.m. innefattar merparten 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.

Kostnaderna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder såsom arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbeten m.m. har hittills finansierats över ett flertal anslag. Fr.o.m. budgetåret 1991/92 läggs dessa anslag tillsammans till ett anslag benämnt Arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Genom endast ett fåtal begränsningar i rätten att utnyttja medlen under anslaget ökar arbetsförmedlingens möjligheter att i varje enskilt fall välja den lämpligaste åtgärden. Härigenom skapas också bättre förutsättningar för ett effektivare medelsutnyttjande.

Denna ökade frihet innebär större krav på klara målformuleringar för verksamheten och på resultat- och ekonomiredovisning. AMS skall löpande informera regeringen om uppnådda resultat och medelsförbrukning.

Kostnaderna för åtgärderna inom området är starkt beroende av utvecklingen på arbetsmarknaden men också i viss mån av den allmänna löneutvecklingen. Omfattningen av åtgärderna varierar med konjunkturutvecklingen och sysselsättningsläget medan kostnaden för varje enskild åtgärd, som oftast är en transferering till arbetsgivare eller hushåll, påverkas av löneutvecklingen.

Under nästa budgetår fullföljs den under innevarande budgetår inledda utbyggnaden av jobb-sökar-aktiviteter inom arbetsförmedlingen. 210 milj. kr. anvisas för detta vilket beräknas ge 3 500 personer per månad möjlighet att delta i sådana aktiviteter. Dessa åtgärder syftar till att ge arbetslösa kunskap och träning i att söka arbete och därigenom komma ut snabbare på arbetsmarknaden. Detta kan i sin tur minska behovet av andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder och kontantstöd.

Den viktaste åtgärden vid sidan av själva arbetsförmedlingen är arbetsmarknadsutbildningen. I linje med inriktningen av arbetsmarknadspolitiken prioriteras arbetsmarknadsutbildningen kraftigt nästa budgetår. Medel har beräknats för 129 000 deltagare i särskilt anordnad arbetsmarknadsutbildning och för 31 000 deltagare i arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet. Utbildningen upphandlas av länsarbetsnämnderna dels från AMU-gruppen, dels från andra utbildningsanordnare. Priset per upphandlad kurs förhandlas fram mellan nämnderna och utbildningsanordnarna och är avgörande för om den beräknande omfattningen av utbildningen skall kunna uppnås.

De sysselsättningsskapande åtgärderna skall användas först när andra mer aktiva åtgärder inte bedöms tillfyllest för att lösa den enskilde arbetssökandes sysselsättningssituation. Åtgärderna, främst beredskapsarbeten, rekryteringsstöd och inskolningsplatser, har för nästa budgetår beräknats till i stort sett oförändrad omfattning. Genom inriktningen av arbets-

marknadspolitiken på aktiva åtgärder har betydelsen av de sysselsättningsskapande åtgärderna minskat och beräknas inte i framtiden få den omfattning som de har haft i motsvarande konjunkturlägen tidigare. För budgetåret 1991/92 har statens kostnader för de sysselsättningsskapande åtgärderna inkl. inskolningplatser beräknats till ca 2,7 miljarder kr.

Utombudgetära frågor inom arbetsmarknadsområdet

Kostnaderna för statsbidragen till arbetslöshetsförsäkringen och permitteringslöneersättningen finansieras via en arbetsgivaravgift, den s.k. arbetsmarknadsavgiften. Fr.o.m. nästa budgetår finansierar arbetsmarknadsavgiften dessutom det kontanta arbetsmarknadsstödet och utbildningsbidrag till deltagare vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering som uppfyller medlems- och arbetsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen.

Under nästa budgetår skall arbetsmarknadsavgiften vidare engångsvis finansiera vissa förstärkningar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Det gäller bl.a. jobb-sökar-aktiviteter och en ökad omfattning på arbetsmarknadsutbildningen.

Arbetslivsfrågor

Arbetslivsområdet innefattar bl.a. verksamheten vid arbetarskyddsverket, arbetslivsforskning samt verksamheten vid arbetsmarknadsinstituten (Ami), lönebidrag och Samhallgruppen. Myndigheterna inom området är arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen, arbetsmiljöinstitutet och, vad gäller Ami och lönebidrag, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Till området hör också arbetsmiljöfonden och arbetslivscentrum som handhar forskningsfrågor inom arbetslivsområdet. Sedan maj 1990 finns en arbetslivsfond med uppgift att fördela de medel som den tillfälliga arbetsmiljöavgiften inbringat. Fonden består av dels en central arbetslivsfond dels en regional arbetslivsfond i varje län.

Regeringen har föreslagit (prop. 1990/91:100, bil. 12) betydande förenklingar av anslagsstruktur m.m. vad gäller de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för handikappade. Bl.a. föreslås att medel till olika former av lönesubventioner m.m. vid anställning av arbetshandikappade skall föras samman i ett anslag benämnt Särskilda åtgärder för arbetshandikappade. Utgifterna under anslaget beräknas uppgå till 5,4 miljarder kr. Riksdagen har godkänt förslaget (AU 1990/91:12, rskr. 165).

Vidare har riksdagen beslutat att lönebidraget vid anställning av arbetshandikappade föreslås bli flexibelt, vilket innebär att det inte längre knyts till arbetsgivarkategorier utan i stället bestäms av den arbetshandikappade personens behov och förutsättningar. Ett system med flexibla bidrag kan väntas öka omsättningen på platser bl.a. till följd av att bidraget föreslås gälla för en begränsad tid och omprövas regelbundet. I den mån förändringen leder till en ökad andel placeringar hos arbetsgivare, som kan erbjuda övergång till reguljär anställning utan lönesubven-

tioner från arbetsmarknadsverket, kan också detta öka genomströmningen och ge ett bättre resursutnyttjande. Vidare kan den genomsnittliga kostnaden för lönebidragen väntas bli lägre, vilket ger en större sysselsättningseffekt av anvisade medel. AMS åläggs som ett resultatkrav att fler skall få arbete med hjälp av lönebidrag under det kommande budgetåret.

Medel till den yrkesinriktade rehabiliteringen - Ami-verksamheten - anvisas över ett ramanslag för en treårig budgetperiod. Medel har beräknats med utgångspunkt i en effektivitetsförbättring om 1,5% per budgetår under treårsbudgetperioden. Ett resultatkrav på verksamheten är att antalet arbetshandikappade som lämnar Ami och arbetsförmedling och placeras i arbete eller utbildning inte får minska jämfört med innevarande budgetår.

För att den sammantagna kostnaden för arbetsmarknadsinstitutens vägledning- och rehabiliteringsverksamhet bättre skall kunna överblickas och relateras till uppnådda resultat skall kostnaderna för utbildningsbidrag till inskrivna sökande vid Ami utbetalas från ett särskilt anslag. Utgifterna under anslaget beräknas till 452 milj. kr. budgetåret 1991/92.

Kostnader för yrkesinriktade rehabiliteringsinsatser kommer framledes att finansieras dels av försäkringskassorna, dels av arbetslivsfonden, dels även - och främst i fråga om personer som är arbetslösa - av arbetsmarknadsverket. Det finns anledning att följa utvecklingen beträffande ansvars - och kostnadsfördelning, resultat m.m.

Utgifterna för Samhallgruppen beräknas uppgå till 4,5 miljarder kr. budgetåret 1991/92. De föreslagna medlen motsvarar 110,6% av lönesumman för arbetstagare i skyddat arbete. Sysselsättningsvolymen föreslås bli oförändrad. En översyn (Dir.1990:73) av Samhall beräknas vara avslutad hösten 1991.

Utombudgetära frågor inom arbetslivsområdet

En betydande del av verksamheten på arbetslivsområdet finansieras genom arbetarskyddsavgiften (f.n.0,35%). Dessa medel används för arbetarskyddsverkets verksamhet samt för att finansiera samhällets bidrag till företagshälsovården. Den återstående delen går till arbetsmiljöfonden, som betalar viss del till arbetsmiljöinstitutet. Ca en tredjedel av institutets forskning betalas med medel från arbetsmiljöfonden.

Bidraget till företagshälsovården utgår per ansluten sysselsatt och fastställs genom ett särskilt regeringsbeslut varje år. Förslag om bl.a. ändrade villkor för bidrag till företagshälsovård har förelagts riksdagen (prop. 1990/91:140).

Riksdagen har beslutat (prop.1990/91:69, Au 16, rskr. 166) om arbetslivsforskningens organisation m.m. Beslutet innebär bl.a. viss neddragning av den fasta organisationen hos arbetslivscentrum.

Den centrala och de regionala arbetslivsfonderna har börjat sin verksamhet. Fonderna beräknas fördela ca 12-15 miljarder kr. under en tidsperiod om ca fem år. Vägledande för ansökningar om bidrag är bl.a. av arbetsmarknadens parter framtagna branschprogram.

De huvudsakliga verksamhetsområdena är 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 antalet asylsökande, regelsystemets tillämpning (andelen beviljande tillstånd), den tid de asylsökande måste tillbringa i förläggningar i avvaktan på beslut om uppehållstillstånd samt de normer enligt vilka staten ersätter kommunerna för mottagandet av flyktingarna.

Antalet asylsökande ökade mycket kraftigt under budgetåret 1989/90, då 39 000 personer sökte asyl i Sverige. Detta kan jämföras med 18 000 - 19 000 under de närmast föregående budgetåren. Under innevarande budgetår väntas antalet asylsökande understiga 30 000.

Vistelsetiderna på invandrarverkets förläggningar är fortfarande oacceptabelt långa. Tidigare berodde detta bl.a. på kommunernas otillräckligt antal mottagningserbjudanden, vilket gjorde att alltför många blev kvar i förläggningarna långt efter det att de fått uppehållstillstånd. Kommunernas mottagningsmöjligheter har emellertid förbättrats. Huvudproblemet nu är invandrarverkets långa handläggningstider.

Den mycket stora mängden asylansökningar under förra budgetåret orsakade stora svårigheter för polisen att klara sina asylutredningar. Sedan polisorganisationen förstärkts och köerna arbetats bort, har stockningen flyttats till nästa led - invandrarverket. För att minska väntetiderna, förkorta förläggningsvistelserna och därmed minska statens utgifter härför har verkets kapacitet förstärkts via tilläggsbudget I. Budgetförslaget för budgetåret 1991/92 innebär en konsolidering av denna linje och förläggningskostnaderna väntas kunna gå ned kraftigt under de närmast följande budgetåren.

Fr.o.m. budgetåret 1992/93 flyttas utredningsansvaret i asylärenden över från polisen till invandrarverket. Härigenom får verket ett samlat ansvar för tillståndsverksamheten och ökade möjligheter till rationell samordning av handläggningen av asylärenden.

Ett nytt system för ersättning till kommunerna för deras kostnader för flyktingar trädde i kraft den 1 januari i år. Detta innebär att kommunerna får en schabloniserad ersättning för varje mottagen flykting. Kommunerna beräknas under vart och ett av de närmaste åren ta emot ca 28 000 flyktingar och andra utlänningar som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. Den årliga kostnaden för ersättningen till kommunerna för mottagandet av dessa flyktingar beräknas till ca 3 500 milj.kr.

Under budgetåren 1991/92 och 1992/93 kommer kommunerna vid sidan av den ersättning som utbetalas genom det nya ersättningssystemet att övergångsvis få en schabloniserad ersättning för ekonomisk hjälp som lämnas under 1991, 1992 och 1993 till vissa flyktingar som tagits emot i kommunerna före år 1991.

Den 1 januari 1991 infördes också ett nytt system med lån till hemutrustning för flyktingar. Lånet är ränte- och amorteringsfritt under två år. Låntagare med låga inkomster skall kunna få anstånd med återbetalning eller nedsättning av det belopp som skall betalas. Genom detta bidrag till hemutrustning. Kostnaderna för hemutrustningslån kommer under de närmaste åren att öka successivt i takt med att antalet låntagare ökar. Med nuvarande räntenivå och volym på det kommunala flyktingmottagandet beräknas kostnaderna för låneverksamheten uppgå till ca 200 milj. kr. per år när den är helt utbyggd.

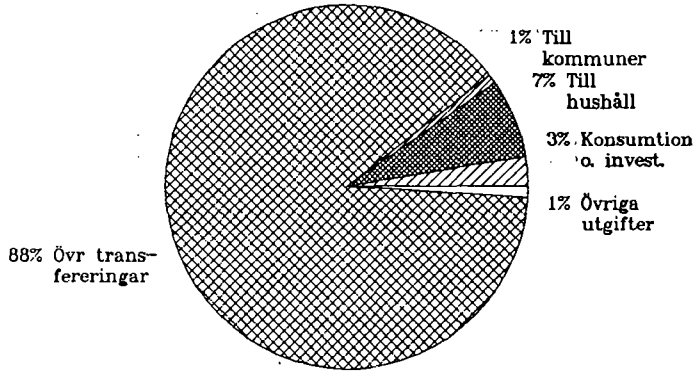
Milj. kr., 1991/92 års prisnivå

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
Totala utgifter	**32 416**	**675**	**3 427**	**-4 360**	**-5 117**	**-4,5**	**7,3**
varav:							
Räntebidrag	22 710	1 079	4 338	-3 872	-5 034	-4,1	9,2
varav:							
räntebidrag m.m., nuvarande system	22 410	-12 686	-8 783	-276	-116	-	9,2
räntebidrag, räntelånesystem	300	6 878	6 505	-308	-1 248	-	-
realräntebidrag		6 887	6 616	-3 288	-3 670	-	-
Bostadsbidrag	2 200	-17	-112	-72	-64	-3,2	9,3
Investeringsbidrag	5 300	-353	-767	-367	0	-7,9	-

Källa: Bostadsdepartementet och riksrevisionsverket

Bostadsdepartementets verksamhetsområde omfattar frågor om bostadförsörjning, planläggning av markanvändning och bebyggelse, byggnads-, lantmäteri-, fastighetsdata- och kartfrågor samt frågor om stöd till idrotten.

Diagram XI.1 Realekonomisk fördelning av bostadsdepartementets utgifter 1991/92



Källa: Finansdepartementet

Utgiftstyrande faktorer

Utgifterna består huvudsakligen av transfereringar till företag och hushåll. Räntebidragen påverkas främst av räntenivåer. Volym och kostnadsutveckling för ny- och ombyggnader av bostäder utgör andra

faktorer som påverkar ränte- och investeringsbidragen. Löne- och boendekostnadsutvecklingen styr statens kostnader för bostadsbidragen.

Bostadssubventioner m.m.

Statsutgifter för bostadssubventioner domineras av räntebidrag för bostadsbyggande. Vid ny- och ombyggnad täcker räntebidragen för närvarande skillnaden mellan den s.k. garanterade räntan och en beräknad marknadsränta för bostadslån och underliggande kredit inom låneunderlaget för bostäder.

Räntebidrag lämnas även till vissa underhålls-, reparations- och energiåtgärder.

Utgifterna för räntebidrag påverkas av räntenivå och produktionspriser samt av produktionsvolymer och deras fördelning på upplåtelseform.

Staten delfinansierar bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn.

Det statliga stödet omfattar även bidrag för bostadsanpassning samt vissa ränte- och amorteringsfria tilläggslån för ombyggnad och reparation av bostadshus.

Ny bostadsfinansiering m.m.

Nuvarande låne- och räntebidragssystem vid ny- och ombyggnad av bostadshus förutsätts ersättas den 1 januari 1992 av ett system som bygger på att hela lånefinansieringen sker på den allmänna lånemarknaden i konkurrens mellan kreditinstituten. En del av låneräntorna avses omfördelas över tiden genom räntelån.

Hus med räntebidrag enligt gällande regler överförs till det nya systemet den 1 januari 1993.

Riksdagen har med hänsyn till skattereformen beslutat om vissa räntebidragsbegränsningar för hyres- och bostadsrättshus och om höjda bostadsbidrag fr.o.m. år 1991. Den 1 januari 1991 införs också bostadsbidrag till andra hushåll utan barn än ungdomar.

Statligt investeringsbidrag lämnas fr.o.m. den 1 januari 1991 för ny- och ombyggnad av permanenta bostäder i syfte att kompensera bostadsbyggandet för de ökade kostnader som följer av slopade reduceringsregler för mervärdesskatt för byggnads- och anläggningsarbeten.

Trots att bostadsbyggandet har ökat kraftigt under senare år redovisar flertalet kommuner fortfarande bostadsbrist i varierande omfattning och inriktning. De senaste årens överhettning på byggmarknaden har drivit upp produktionskostnaderna kraftigt. Regeringen har vidtagit en rad åtgärder i syfte att upprätthålla en tillräckligt stor produktion av bostäder till priser som leder till rimliga bostadskostnader. Annat byggande än nyproduktion av bostäder har begränsats, särskilt i storstadsregionerna, där en speciell investeringsskatt har införts. Denna kvarstår för närvarande endast för Stockholm men föreslås att avskaffas fr.o.m. 1 juli. Även ombyggnad av bostäder med statligt stöd har begränsats, dels genom ramar för bostadslån, dels genom minskade statliga räntesubventioner. Vidare får byggnadsmaterial som godtagits i annat nordiskt land användas

i Sverige utan nytt godkännande. Detta väntas medföra en dämpad kostnadsutveckling för byggnadsmaterial.

Utanför statsbudgeten

Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, finansierar f.n. ensamt de statligatbostadslånen. Det nya stödsystemet medför att SBAB får lämna fullständiga bottenlån i konkurrens med övriga låneinstitut.

Milj. kr., 1991/92 års prisnivå

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
Totala utgifter	**6 368**	**755**	**-885**	**-13**	**-88**	**-0,9**	**-22,7**
varav:							
Regional utveckling	2 037	116	-94	6	-65	-0,5	7,2
Teknisk utveckling	1 816	85	-108	5	0	-0,2	-4,8
Energi	1 342	625	-657	-4	-3	-0,7	-25,3
Övrigt	1 173	-71	-26	-20	-20	-3,1	-34,6

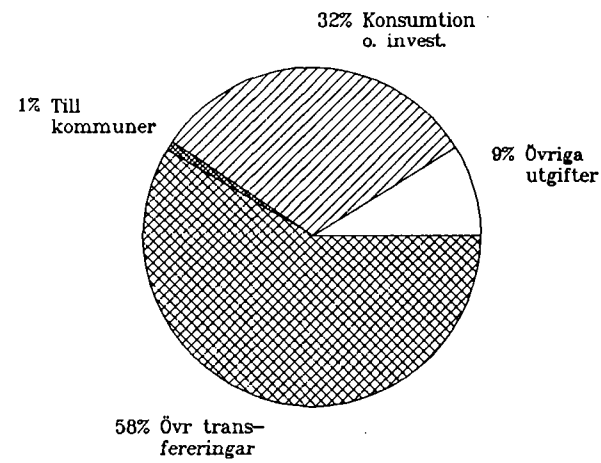
Källa: Industridepartementet och riksrevisionsverket

Till industridepartementets verksamhetsområde hör bl a allmänna riktlinjer för näringspolitiken, regionalpolitik, industrins struktur- och branschfrågor, teknisk forskning och utveckling, energifrågor samt förvaltning av en stor del av de statliga aktiebolagen inklusive förvaltningsbolaget Fortia.

Industridepartementets verksamhet syftar till att främja ekonomisk tillväxt, fördelningen av tillgång till arbete, service och god miljö mellan olika delar av landet samt en trygg energiförsörjning.

Redovisningen av industridepartementets verksamhet delas här in i fyra olika områden: småföretagspolitik, teknikpolitik, energipolitik och

Diagram XII.1 Realekonomiskt fördelning av industrisdepartemetets utgifter 1991/92



Källa: Finansdepartementet

regionalpolitik. Inom varje område redovisas kort verksamhetens syftee och hur insatserna påverkar ekonomin och därigenom statsbudgetens och socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter. Vidare redovisas förändringar inom resp. område, föranledda av statsmaktsbeslut.

Utgiftstyrande faktorer

De utgiftsdrivande faktorer inom industridepartementet är främst pris och löneutvecklingen men utgifterna styrs också till stor del via nya politiska beslut vilka inte beaktas i långtidsbudgeten.

Industridepartementets utgifter består till ca 2/3 av transfereringar till näringsverksamhet. Transfereringarna går främst till regional etablering, teknisk utveckling och energiteknik.

Småföretagspolitik

Småföretagen svarar för teknisk och kommersiella förnyelse i näringslivet och bidrar till regional balans. De utgör ett viktigt komplement till större företag, bl.a. som underleverantörer. En kontinuerlig nyetablering av företag medverkar till att nya idéer prövas på marknaden.

Småföretagspolitiken syftar till att främja etableringen av nya effektiva och lönsamma företag samt att stimulera tillväxt, produktivitet samt en strävan efter regelförenkling och förnyelse hos befintliga småföretag. Det gäller såväl tillverkande företag som tjänsteföretag. Genom statliga insatser kan småföretagen ges möjlighet till att utvecklas genom bl.a. förbättrad försörjning med information, kompetensutveckling och riskkapital. Regeringen eftersträvar att svenska småföretag skall ges möjligheter att ta del av EG:s småföretagsprogram. Samtidigt görs insatser för att informera småföretagen om bl.a. EG och affärsmöjligheter i EG-länderna. Även andra former av kompetenshöjande åtgärder är en prioriterad uppgift inom småföretagspolitiken.

Viktiga organ för att föra ut de riktade åtgärderna är främst de regionala utvecklingsfonderna. De sex nya riskkapitalbolag som statsmakterna beslutade om våren 1990 beräknas inrättas under innevarande år. De kommer att på sikt tillföras sammanlagt 1,8 miljarder kr. Detta sker genom omfördelningar inom den statliga sektorn. En strävan är att privata finansiärer skall svara för upp till hälften av riskkapitalbolagens finansiering.

Teknikpolitik

Syftet med teknikpolitiken inom näringspolitiken är att uppnå tillväxt genom förbättrad produktivitet och konkurrensförmåga i svensk industri. För att uppnå detta syfte arbetar teknikpolitiken med ,två typer av insatser. De avser dels att främja utveckling av ny teknik genom forskning och utveckling, dels att effektivisera användningen av teknik genom insatser i den tekniska infrastrukturen.

I den proposition om näringspolitik för tillväxt som framlades i februari 1991 föreslogs det teknikvetenskapliga forskningsrådet (TFR) att

successivt tillföras medel för inrättandet av 250 nya doktorandtänster. I propositionen föreslogs även att kreditgarantier införs för att delvis ersätta den långivning som finns i dag hos fonden för industriell utveckling, Industrifonden. Ett ökat deltagande i forskning inom EG-området eftersträvas.

Energipolitik

Energipolitiken har som syfte att trygga landets behov av energi. Detta skall ske på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomiska, sociala och miljöpolitiska mål. Inriktningen är att en omställning skall ske men att hänsyn måste tas till behovet av elektrisk kraft för upprätthållande av sysselsättning och välfärd.

Den överenskommelse om energipolitiken som i januari 1991 träffades mellan socialdemokraterna, folkpartiet liberalerna och centern innebär att kärnkraftsavvecklingens inledning och takten i avvecklingen avgörs av resultaten av hushållningen med el, tillförseln av el från miljöacceptabel kraftproduktion och möjligheterna att bibehålla internationellt konkurrenskraftiga elpriser.

Överenskommelsen innebär utgifterna på statsbudgeten ökar med ca 3,8 miljarder kr under fem år. Resurserna satsas på stöd till teknik som idag inte är kommersiell och som behöver statliga resurser för att utvecklas och introduceras på marknaden. Insatserna gäller främst energihushållning och investeringsstöd till biobränsleeldad kraftvärme, vindkraftverk, solenergi m.m.

Enligt riksdagens livsmedelspolitiska beslut våren 1990 lämnas omställningsstöd för areal som varaktigt ställs om från livsmedelsproduktion till alternativ användning. Partiöverenskommelsen innebär att del av omställningsstödet kan ges direkt till anläggning för etanolframställning.

Regionalpolitik

Regionalpolitikens mål är att främja fördelningen av ekonomiska resurser mellan människor i olika delar av landet och bidra till en balanserad befolkningsutveckling. Detta för att främja valfrihet beträffande bosättning samt att bidra till en rationell produktion och en god ekonomisk tillväxt i hela landet.

Statsbudgetens utgifter för regionalpolitiska insatserna består bl.a. av stöd i samband med investeringar, åtgärder för företags- och teknikutveckling samt av glesbygdsinsatser. Det regionalpolitiska stödet till företag syftar främst till att skapa varaktiga sysselsättningstillfällen i regioner i landet med undersysselsättning och arbetslöshet. Ökad vikt har på senare år lagts vid åtgärder för att allmänt förbättra näringslivsmiljön i de prioriterade regionerna vad gäller utbildning, kommunikationer, teknisk kompetens m.m. Dessa löpande regionalpolitiska insatser har under senare år kompletterats med särskilda insatser i regioner med omfattande strukturförändringar inom näringslivet.

Den regionala utvecklingen påverkas av åtgärder inom så gott som alla

politikområden. I årets budgetproposition har en sammanfattning lämnats av åtgärder av särskild betydelse för den regionala utvecklingen inom de viktigaste politikområdena (Prop. 1990/91:100, Bil. 14, s. 17-21).

Övriga områden

Inom turism- och rekreationssektorn har Sveriges turistråd uppgiften att som centralt organ planera, samordna och genomföra åtgärder för turism i Sverige. En utredare har tillkallats med uppgift att ompröva statens roll i Sveriges turistråds verksamhet. Utredaren bör härvid närmare precisera de mål som bör gälla för Sveriges turistråds framtida verksamhet samt pröva finansieringen av verksamheten och överväga eventuella organisatoriska följder.

Den statliga prospekteringsverksamheten har varit föremål för utredning. Med bl.a.utredningen som underlag övervägs för närvarande inom regeringskansliet statens framtida roll och formerna för statliga insatser inom prospekteringsområdet.

Milj. kr., 1991/92 års prisnivå

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
Totala utgifter	**15 303**	**-402**	**-37**	**-25**	**0**	**-0,8**	**0**
varav:							
Statlig stabsverksamhet	317	-50	0	0	0	-4,2	11,0
Polisväsendet	9 097	42	-17	-22	0	0,1	2,9
Länsstyrelserna	1 648	-21	0	0	0	-0,8	-15,7

Källa: Civildepartementet och riksrevisionsverket

Civildepartementet ansvarar för samordning av arbetet med att förnya den offentliga sektorn.

Verksamheten omfattar härutöver allmänna frågor om den statliga förvaltningen, formerna för styrning och organisation av statlig verksamhet liksom formerna för myndigheternas anslagsframställning och resultatredovisning, statlig rationalisering och revision, budgetutveckling, statistik, datafrågor, statlig löne- och personalpolitik, länsstyrelserna, kommunerna, landstingen och kommunalförbunden, polisväsendet, pris-, konkurrens- och konsumentfrågor, svenska kyrkan och andra trossamfund, folkrörelserna och kooperationen, ungdomsverksamhet, jämställdhet mellan kvinnor och män samt samhällsinformation. Verksamheten omfattar även de kungliga hov- och slottsstaterna.

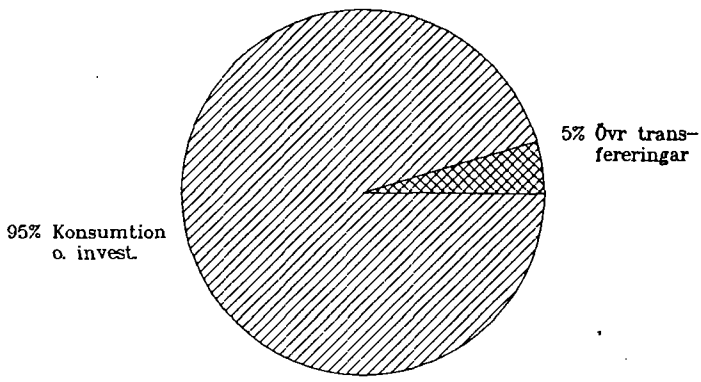
Huvuddelen av departementets utgifter avser konsumtion, som till största delen består av löner. Investeringarna utgörs i huvudsak av ADB-investeringar och utrustning till polisen.

Utgiftstyrande faktorer

Flertalet anslag som civildepartementet svarar för på statsbudgetens utgiftssida avser förvaltningskostnader för myndigheterna. Pris- och löneutvecklingen är således de faktorer som främst påverkar kostnadsutvecklingen inom civildepartementets område.

Till de faktorer som styr utgifterna hör de avtal som träffas mellan parterna på den statliga arbetsmarknaden. Statliga avtal bestämmer utgifterna bl.a. på anslagen till täckning av merkostnader för löner och pensioner m.m. och bidrag till Statshälsan. Andra faktorer som har betydelse för utgifterna är brottsutvecklingen och hur stor andel av brotten som kommer till polisens kännedom.

Diagram XIII.1 Realekonomisk fördelning av civildepartmentets utgifter 1991/92



Källa: Finansdepartementet

Utvecklingen av den offentliga sektorn

Civildepartementet ansvarar för samordningen av regeringens arbete med att utveckla och förnya den offentliga sektorn.

En viktig utgångspunkt för utvecklingsarbetet är att den offentliga verksamheten bör omprövas regelbundet. Syftet är att anpassa verksamheten till ändrade förhållanden och att frigöra resurser för nya ändamål. Som ett led i detta arbete genomförs ett program där den statliga administrationen genom strukturella förändringar skall reduceras med 10 % under en treårsperiod. En sådan omstrukturering av statsförvaltningen påverkar i inte oväsentlig grad också statsbudgetens utgifter.

Medel för den offentliga verksamheten kommer i sin helhet inte att kunna finansieras via statsbudgeten. Nya finansieringsformer måste därför prövas.

Avgifter för samhälleliga tjänster måste också övervägas kontinuerligt som ett bidrag till finansieringen av verksamheten. I fråga om nivån på sådana avgifter är den grundläggande principen att ingen skall behöva avstå från vård, omsorg och utbildning på grund av begränsad betalningsförmåga.

Den offentliga sektorn utsätts i dag sällan för konkurrens. I verksamhet som inte är konkurrensutsatt finns inte samma effektiva spärrar mot t.ex. kostnadsökningar. Den offentliga sektorn måste därför utsättas för mer marknadsliknande förutsättningar. Det innebär att producent- och beställarrelationer behöver utvecklas och att entreprenader och upphandling skall prövas systematiskt i den offentliga verksamheten.

Stabsmyndigheterna

För att höja effektiviteten i den statliga verksamheten pågår en målmedveten förändring av det sätt på vilket verksamheterna styrs. Myndigheterna ges ett ökat ansvar för resultaten av sin verksamhet och ökade befogenheter att avgöra hur den skall bedrivas. Verksamheten vid de s.k. stabsmyndigheterna, främst RRV, statskontoret, SAV, SPV och SIPU, har präglats av den hittillsvarande ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna. När denna ändras, förändras också förutsättningarna för det centrala stödet till utvecklings- och förändringsarbetet.

Regeringen har mot denna bakgrund uppdragit åt en särskild utredare (C 1990:04) att lämna förslag om den framtida stödverksamhetens inriktning, omfattning, organisation och finansiering. Utredningsarbetet skall avrapporteras under maj 1991.

Utredningens förslag bör kunna leda till besparingar motsvarande minst 50 milj. kr.

Polisväsendet

Polisens arbete skall, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

Till polisens uppgifter hör att

- förebygga brott och andra störningar av ordningen
- övervaka den allmäna ordningen
- bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal
- lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp
- fullgöra verksamhet enligt särskilda bestämmelser

Inom civildepartementet har nyligen inletts en översyn av *organisationsstrukturen* inom polisväsendet (jfr. prop. 1990/91:100, bil. 15 s. 63). Ett syfte med översynen är att anpassa organisationen efter det nya budgetsystemet. Översynen syftar vidare till att undersöka vilka förändringar i fråga om organisation och uppgifter på alla nivåer inom polisen som behövs för att kunna fortsätta det sedan flera år pågående decentraliseringsarbetet och för att polisen skall kunna fungera effektivt under de budgetmässiga och andra förhållanden som kommer att gälla under de närmaste åren. I förutsättningarna för översynen ingår att de förändringar som vidtas skall leda till påtagliga besparingar utan att polisens möjligheter att fullgöra sina funktioner försämras.

Avtalsstyrda utgifter

Utgiftsutvecklingen på anslaget till *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 arbets-

marknaden. 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. Den 1 januari 1991 överfördes arbetsgivaransvaret för lärare från staten till kommunerna. Detta innebär att utgifterna för de avtalsstyrda anslagen beräknas minska under långtidsbudgetperioden.

Statlig personalpolitik

Verksamheten kommer att inriktas mot fortsatt decentralisering och verksamhetsanpassning och mot att identifiera och lösa gemensamma frågor inom det personalpolitiska området i statsförvaltningen utifrån ett koncernperspektiv. Författningar och avtal inom enhetens ansvarsområde utvecklas så att de stöder och underlättar strukturförändringar och rationaliseringar samt så långt möjligt avreglerar den statliga anställningen.

Viktiga inslag i detta arbete är att anpassa den statliga personalutbildningen så att den svarar mot nya behov. Särskilt viktigt är att klara statens personalförsörjning bl.a. mot bakgrund av den pågående internationaliseringen. Andra uppgifter är att harmoniera villkoren för statlig anställning med vad som gäller inom andra sektorer, och att satsa på en aktiv chefsförsörjning och chefsutveckling på olika nivåer. Inom arbetsmiljö- och rehabiliteringsområdet inriktas arbetet på att dessa frågor integreras i myndigheternas linjeverksamhet och att tidiga och effektiva insatser görs efter arbetslinjens principer samt på att företagshälsovården effektiviseras.

Länsstyrelserna

Fr.o.m. den första juli 1991 omfattar länsstyrelsernas ansvarsområde de verksamheter som i dag bedrivs av länsstyrelsen, lantbruksnämnden och länsvägnämnden. Också när det gäller fiske, kommunikationer, trafiksäkerhet samt bostadsförsörjning och annan samhällsplanering får den nya länsstyrelsen ökade arbetsuppgifter.

Regeringen skall våren 1991 ge länsstyrelserna direktiv för fördjupad verksamhetsprövning. För länsstyrelsernas del kommer den första fördjupade prövningen endast att omfatta två budgetår - budgetåren 1993/94-1994/95.

ADB, statistik m.m.

Anslaget för anskaffning av ADB-utrustning föreslås för budgetåret 1991/92 uppgå till 533 milj.kr. En försöksverksamhet med lån i riksgäldskontoret för finansiering av ADB- och kommunikationsutrusting inledes budgetåret 1990/91. Fr.o.m. budgetåret 1991/92 föreslås försöksverksamheten utvidgas med ytterligare två myndigheter. Den

ökade lånefinansieringen innebär att belastningen på anslaget för anskaffning av ADB-utrustning minskar i motsvarande grad.

Den treårsram och allmänna inriktning av statistiska centralbyråns verksamhet för budgetåren 1990/91 - 1992/93 som presenterades i budgetpropositionen 1990 ligger i huvudsak fast. Översyn av den statliga statistikens styrning, finansiering, samrodning m.m. har startats. Förändringar på anslaget kan främst hänföras till kostnader för inredning och utrustning av SCBs hus i Örebro.

Konkurrens- och konsumentfrågor

Konkurrensfrågornas betydelse för att stärka den svenska ekonomin har uppmärksammats alltmer under senare år. Området prioriteras i 1991 års budgetproposition.

Det konkurrensvårdande arbetet är inriktat på effektivitet och dynamik i såväl den privata som den offentliga sektorn. Ökad frihandel och omprövning av offentliga regleringar är viktiga inslag i konkurrenspolitiken. De sektorsvisa avregleringarna kräver ökade insatser för att välfärdsvinsterna skall komma konsumenterna till del. Flera förslag till ytterligare avreglering bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Den västeuropeiska harmoniseringen kräver ytterligare engagemang av de konkurrensvårdande myndigheterna. I ett kommande EES-avtal kommer konkurrensfrågorna att ha en central plats.

Konkurrensutredningen kommer under sommaren att lägga fram förslag om bl.a. en förstärkt konkurrenslag och lämplig myndighetsstruktur på konkurrensområdet.

Verksamheten på konsumentområdet inriktas i hög grad på hushållsekonomiska frågor.

Det västeuropeiska integrationsarbetet kräver fortsatt stora insatser för att de svenska konsumenternas intressen skall kunna värnas. Det europeiska standardiseringsarbetet är centralt. Omställning av det svenska regelverket på konsumentområdet till de regler som skall gälla inom ramen för ett EES-avtal kommer att bli en viktig arbetsuppgift. Bl.a. marknadsföringslagen måste europaanspassas och till viss del skärpas för att möjliggöra en effektiv marknadsbevakning.

Kyrkliga frågor

Förslag till en ny samlad kyrkolagsstiftning kommer att efter yttrande av kyrkomötet läggas fram för riksdagen hösten 1991.

Effekten för pastoraten av skatte- och folkbokföringsreformerna följs nu upp inom regeringskansliet.

Utredningen (C 1989:02) om kyrkans ekonomiska och rättsliga förhållanden kommer under hösten 1991 att lägga fram sitt betänkande om svenska kyrkans ekonomiska och rättsliga förhållanden vid ändrade relationer mellan stat och kyrka.

Stödet till de fria trossamfunden kan komma att ses över i samband med en översyn av statens stöd till folkrörelserna.

Ungdomsfrågor

En översyn av de statliga organ (statens ungdomsråd m.fl.) som ansvarar för genomförande och samordning av barn- och ungdomspolitiken kommer att göras under budgetåret 1991/92.

Ett principförslag om ett reformerat bidragssystem till ungdomsorganisationerna har lämnats i årets budgetproposition. Statens ungdomsråd har att utveckla förslaget med inriktning på en tydligare målstyrning av bidragen samt av uppföljning och utvärdering.

När det gäller stöd till internationellt ungdomssamarbete har en särskild proposition lämnats under våren 1991 "Internationellt ungdomsutbyte". Förlagen i propositionen främjar framtida ungdomsutbyte.'

Betänkandet "Ungdom och makt. Om ungdomars delaktighet, inflytande och jämlighet på 1990-talet" (SOU 1991:12) har presenterats av ungdomskommittén. Förslagen skall bilda underlag till en rad åtgärder inkl. ev. en skrivelse till riksdagen. Ev. ekonomiska konsekvenser kan för närvarande ej anges.

Ungdomskommittén kommer vidare under 1991 att lämna förslag som handlar om att förbättra invandrar- och flyktingungdomars situation, vars ev. ekonomiska konsekvenser inte heller kan anges.

Folkrörelserna

Som ett led i att ompröva statens stöd till föreningslivet har statskontoret haft i uppdrag att göra en kartläggning av det nuvarande stödet samt lämna förslag till hur en fördjupad prövning, baserad på uppföljning och utvärdering kan göras. Uppdraget har redovisats till regeringen i februari 1991. En handlingsplan för det fortsatta arbetet kommer att upprättas.

Anslaget till lotterinämnden som från 1991/92 omfattas av treårsbudgetering beräknas ha samma anslagsnivå även i fortsättningen. En utredning kommer att tillsättas för att se över lotterilagen. Vilka ekonomiska konsekvenser det kan innebära för staten genom att bl.a. folkrörelserna ev. ges ökade möjligheter att få intäkter genom lotterier och spel kan idag ej beräknas.

Skattereformens effekter för folkrörelserna som följts upp inom regeringskansliet har medfört förslag om att för budgetåret 1991/92 anvisa ett särskilt bidrag på 100 milj.kr. till folkrörelser som bedriver barn- och ungdomsverksamhet.

Jämställdhetsfrågor

Med anledning av förslaget om en ny jämställdhetslag tillförs jämställdhetsombudsmannen (JämO) bl.a. två nya tjänster budgetåret 1991/92. JämO ges därmed betydligt bättre förutsättningar för att öka sin opinionsbildande och rådgivande verksamhet. Detta bör ge effekter på sikt för jämställdhetsarbetet.

JämO skall börja tillämpa treåriga budgetcykler och ramanslag fr.o.m. budgetåret 1992/93.

Ett stort ansvar för att ett aktivt jämställdhetsarbete bedrivs läggs även fortsättningsvis på arbetsmarknadens parter.

Arbetet med att integrera jämställdhetsfrågorna i myndigheternas förändringsarbete kommer att intensifieras. Statens arbetsgivarverks insatser spelar här en avgörande roll.

Det västeuropeiska integrationsarbetet kräver fortsatt stora insatser även på jämställdhetsområdet. Ökadade insatser behövs för information om och analys av hur i första hand de svenska kvinnornas villkor i arbetsliv och samhälle kan komma att påverkas.

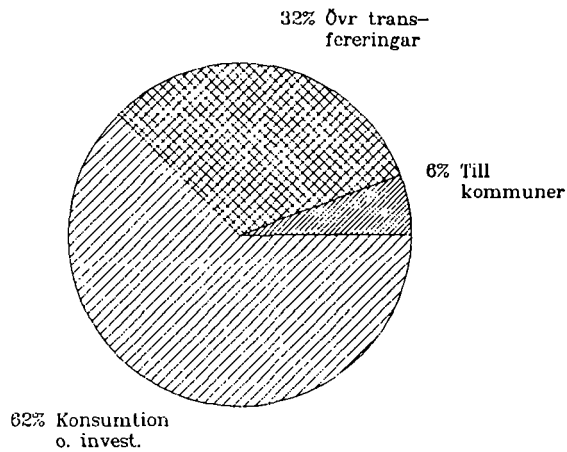
Milj. kr., 1991/92 års prisnivå

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år	
		92/93	93/94	94/95	95/96	91/92-95/96	85/86-89/90
Totala utgifter	**1 332**	**25**	**-25**	**40**	**0**	**-0,8**	**7,7**

Källa: Miljödepartementet och riksrevisionsverket

Till miljödepartementet hör frågor om miljövård - innefattande miljöskydd, naturvård, miljöforskning och avfallsforskning -, kemikaliekontroll, hantering av radioaktivt och annat avfall, strålskydd, säkerhet inom kärnenergiområdet samt fysisk riksplanering.

Diagram XIV.1 Realekonomisk fördelning av miljödepartementets utgifter budgetåret 1991/92



Källa: Finansdepartementet

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.

Utgiftstyrande faktorer

Statens kostnader för miljöarbete styrs av pris- och löneutvecklingen och separata politiska beslut.

Miljöpolitikens mål och inriktning

Regeringen har i februari 1991 i propositionen om en god livsmiljö (prop. 1990/91:90) föreslagit mål och riktlinjer för miljöpolitiken.

Målet med miljöpolitiken är att skydda människors hälsa, bevara den biologiska mångfalden, hushålla med uttaget av naturresurser så att de kan utnyttjas långsiktigt samt skydda natur- och kulturlandskap.

Miljöpolitiken skall utvecklas längs följande huvudlinjer:
- Ökat internationellt samarbete för att begränsa gränsöverskridande och globala miljöproblem.
- Förbättrad kunskapsuppbyggnad och uppföljning av miljötillståndet.
- Vidgat sektorsansvar och ökad decentralisering i vid mening för ökad effektivitet och förankring av miljöarbetet. Arbetet med att utvärdera resultat av insatta medel ges ökad tyngd.

Miljöpolitikens medel och instrument

Internationella frågor

Belastningen på Sveriges miljö kommer till allt större del från utländska källor, i takt med att svenska utsläpp minskar. Av den utländska belastningen står Östeuropa för en ökande andel.

Återställningen av Östersjön prioriteras under den närmaste tiden. Sverige har tillsammans med Polen tagit initiativ till att handlingsprogram för samtliga Östersjöstater utarbetas och genomförs.

Nya internationella överenskommelser för att minska utsläppen av svavel- och kväveoxider prioriteras. Utgångspunkten skall vara kritiska belastningsgränser för miljön.

Sverige deltar i förberedelserna inför 1992 års FN-konferens om miljö och utveckling och arbetar bl.a. för att globala konventioner för klimatet och den biologiska mångfalden kommer till stånd.

Sveriges internationella miljöarbete stärks och ges en effektivare organisation. Miljöattachétjänster inrättas. Informationsinsatserna till utlandet om svensk miljöpolitik förstärks.

Övervakning av tillståndet i miljön

Ett nytt program införs för att övervaka miljötillståndet i landet.

Programmet byggs inledningsvis ut för att motsvara nationella och internationella behov av information om miljötillståndet. En successiv utbyggnad sker senare på regional nivå som stöd för länsstyrelsernas och kommunernas arbete med miljöfrågorna. Programmet skall bidra till förbättrad statistik och möjlighet att snabbt utvärdera gjorda insatser.

Ekonomiska styrmedel

Sverige är ett av de internationellt ledande länderna när det gäller användning av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken.

I samband med skatteomläggningen infördes nya miljöskatter, t.ex. koldioxidskatt, svavelskatt och en differentiering av oljeskatten. Samtidigt

infördes en mervärdeskatt på energi. Miljöavgifter på utsläpp av kväveoxider från stora förbränningsanläggningar införs den 1 januari 1992.

En höjd avgift och återlämningspremier för nickel/kadmiumbatterier införs. Ett system av miljöklasser införs på nya fordon och miljöklasserna på dieselbränsle skärps. Bensinskatten sänks den 1 juli 1991 med 3 öre per liter för blyfri bensin och höjs med 4 öre per liter för annan bensin.

Effektivare miljöarbete

I det fortsatta miljöarbetet kommer sektorsmyndigheternas miljöansvar att vara av stor betydelse. Decentralisering av arbetet inom miljömyndigheterna har inletts och fortsätter.

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.

De centrala miljömyndigheternas roll att samordna och följa upp åtgärderna inom olika sektorer görs tydligare.

Miljökonsekvensbeskrivningarn införs i det svenska planerings- och beslutssystemet.

Strålskydd

Verksamheten finansieras genom såväl bidrag från statsbudgeten som avgifter enligt bl.a. strålskyddslagen (1988:220) och inkomster från uppdragsverksamhet. För nästa budgetår omfattar budgeten för verksamheten 67,6 milj.kr.

Kärnsäkerhet m.m.

Verksamheten finansieras med avgifter för tillsyn av kärnenergianläggningar m.m., avgifter för kärnsäkerhetsforskning och avgifter från elproduktion i kärnkraftsreaktorer. För statens kärnkraftinspektion och för statens kärnbränslenämnd omfattar nästa års budget 120,6 milj. kr.

Milj. kr., 1991/92 års prisnivå

	91/92	Förändring till				Genomsnittlig procentuell förändring per år 91/92-95/96
		92/93	93/94	94/95	95/96	
Totala utgifter	**74 249**	**434**	**-4 392**	**739**	**-9 161**	**-2,3**
varav:						
Riksdagen m.m.	748	0	0	0	0	0
Räntor på statsskulden m.m.	61 000	-2 700	-2 300	2 400	-7 000	-4,2
Tillkommande utgiftsbehov m.m.	12 501	3 134	-2 092	-1 661	-2 161	-3,1

Källa: 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 utgiftsbehov m.m.

Det sistnämnda utgiftsområdet uppdelas budgetåret 1991/92 dels i ett nettoberäknat tillkommande utgiftsbehov med 11 miljarder kronor, dels en minskning av anslagsbehållningar med 1,5 miljarder kronor samt oförutsedda utgifter om 1 milj. kr.

Syftet med att beräkna tillkommande utgiftsbehov i förslaget till statsbudget för 1991/92 är att visa en så realistisk budgetbelastning som möjligt. Vid beräkningen har en uppskattning gjorts av sådana utgifts- och inkomstförändringar som inte förts upp på något annat ställe i budgeten. I enlighet med den beräkningsmetod som används i långtidsbudgeten - dvs. att budgetutvecklingen under långtidsbudgetperioden ska följa av statsmakterna redan fattade beslut och gjorda åtaganden- har några tillkommande utgiftsbehov fr.o.m. budgetåret 1992/93 inte beräknats i långtidsbudgeten. I beräkningen över långtidsbudgetperioden har dock tagits hänsyn till bl.a. arbetsmarknadspolitiska åtgärder, kompensation för momsbreddning samt de besparingar den 10%-iga minskningen av statlig förvaltning väntas ge.

Utgifterna för räntor på statsskulden beräknas till 61 miljarder kronor budgetåret 1991/92. Utgifterna för statsskuldsräntorna ökar något under budgetåret 1994/95. Detta beror på öka upplåning på grund av de beräknade budgetunderskotten 1992/93 och 1993/94. Under budgetåret 1995/96 minskar ränteutgifterna. Minskningen beror på att en del av statsskulden omsätts och placeras till ett lägre räntenivå.

Innehåll:

Långtidsbudget för perioden 1991/92 - 1995/96

1 Inledning och sammanfattning 1
1.1 Inledning 1
1.2 Beräkningsresultat 1
1.3 Slutsatser 1

2 Samhällsekonomisk bakgrund 5
2.1 Internationella förutsättningar 6
2.2 Utgångsläget 1991 och 1992 6
2.3 Utvecklingen 1993 - 1996 7

3 Beräkningsresultat 10
3.1 Inkomster 10
3.2 Utgifter 10

4 Statsbudgetens inkomster 12
4.1 Skattereformen 12
4.2 Utvecklingen 1985/86 - 1995/96 12
4.3 Skatter 13
4.3.1 Fysiska personers skatt 13
4.3.2 Juridiska personers skatt 14
4.3.3 Lagstadgade socialavgifter 14
4.3.4 Skatt på egendom 16
4.3.5 Mervärdeskatt 16
4.3.6 Övriga indirekta skatter 17
4.3.7 Avräkningsskatt 17
4.4 Övriga inkomster 17

5 Statsbudgetens utgifter 18
5.1 Utveckling 1985/86 - 1995/96 18
5.2 Utgiftstyrande faktorer 21
5.3 Utgifterna fördelade på realekonomiska kategorier
5.3.1 Konsumtion 22
5.3.2 Investeringar 23
5.3.3 Transfereringar 23
5.4 Utgiftsutvecklingen i ett välfärds- och tillväxt-
perspektiv 25
5.4.1 Statsbudgetens utgifter inom välfärdsområdet . . 26
5.4.2 Utgiftsutvecklingen i ett tillväxtperspektiv 29
5.4.3 Utgiftsutvecklingen inom övriga områden 32
5.4.4 Utgifterna inom samtliga områden i de olika
alternativen. 34

5.5 Utgifterna fördelade efter ändamål 36

6 Statsbudgetens saldo 37

7 Den offentliga sektorn 38
7.1 Staten och socialförsäkringssektorn 38
7.1.1 Inkomster 38
7.1.2 Utgifter 39
7.2 Den kommunala sektorn 41
7.2.1 Kommunernas inkomster 42
7.2.2 Kommunernas utgifter 44
7.3 Den offentliga sektorn finansiella sparande 46
7.3.1 Statens finansiella sparande 47
7.3.2 AP-fondens finansiella sparande 48
7.3.3 Kommunernas finansiella sparande 48

8 Slutsatser 51
8.1 Inkomst- och utgiftstyrande faktorer 51
8.1.1 Inkomststyrande faktorer 52
8.1.2 Utgiftstyrande faktorer 52
8.2 Den offentliga sektorns storlek 52

Appendix
Departementens verksamhetsområden

Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1991

Utdrag ur riksrevisionsverkets reviderade inkomst-beräkningar för budgetåret 1991/92

Prop. 1990/91: 150
Bilaga I: 1.3

Riksrevisionsverkets reviderade inkomstberäkning för budgetåret 1991/92.

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 1991/92 på de större inkomsttitlarna samt vissa speciellt konjunkturkänsliga inkomsttitlar. I anslutning till beräkningarna har även utfallet för budgetåret 1990/91 bedömts. Underlag för beräkningarna har inhämtats från berörda myndigheter. För beräkningarna av inkomstskatterna har dessutom uppgifter utnyttjats dels från RRVs taxeringsstatistiska undersökning avseende inkomståret 1988, dels från RRVs aktiebolagsenkät.

I beräkningarna har hänsyn tagits till riksdagsbeslut samt propositioner och andra regeringsbeslut som förelåg den 20 mars 1991.

Här presenteras en sammanfattning av beräkningsresultaten. I den av RRV utgivna publikationen Inkomstberäkningen våren 1991 lämnas kommentarer till förändringar för vissa titlar avseende budgetåret 1991/92, där RRV nu förordar förändringar. För att underlätta jämförelse med prognoserna i den reviderade nationalbudgeten presenteras i bilaga 1 också beräkningsresultaten kalenderårsvis för åren 1990–1992.

RRVs inkomstberäkning från hösten 1990 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 revisionsdirektör Georg Danielsson, byrådirektör Margareta Nöjd, förste revisor Ann-Sofie Dalmo, förste revisor Mats Åberg, revisor Peter Håkansson, revisor Jens Swahn och föredragande, avdelningsdirektör Birgitta Aronsson.

Stockholm den 17 april 1991

Arne Gadd

Birgitta Aronsson

1 *Riksdagen 1990/91. I saml. Nr 150. Bilaga I: 1.3*

I. Sammanfattning

Förutsättningar

Riksrevisionsverkets (RRV) förslag till reviderad beräkning av statsbudgetens inkomster under budgetåret 1991/92 och den nu gjorda beräkningen av inkomsterna under budgetåret 1990/91 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 1991 samt därefter på antagandet om oförändrad ekonomisk politik. Förutom de institutionella förutsättningarna är bedömningen av konjunkturutvecklingen betydelsefull för beräkningen av statsbudgetens inkomster. Den bedömning som regeringen presenterade i den preliminära nationalbudgeten har utgjort det huvudsakliga underlaget för antagandena om den samhällsekonomiska utvecklingen. RRV har också haft kontakt med finansdepartementet under det pågående arbetet med den reviderade nationalbudgeten för år 1991. På grundval härav har RRV utgått från följande antaganden för beräkningarna:

	1990 Enligt RRV	Förändr. jfr. med budgetprop.	1991 Enligt RRV	Förändr. jfr. med budgetprop.	1992 Enligt RRV	Förändr. jfr. med budgetprop.
Utbetald lönesumma[1]	12,4	−0,3	4,6	0,2	3,2	−0,1
Konsumentprisindex årsmedeltal[1]	10,4	0,0	8,9	−0,9	3,2	0,2
Privat konsumtion, löpande priser[1]	8,8	−0,8	10,3	−0,3	4,4	0,3
Privat konsumtion, fasta priser[1]	0,0	−0,6	1,2	0,5	1,2	0,0
Bostadslåneränta	11,40	0,0	13,90	0,1	10,8	−1,0
Basbelopp, kr.	29 700	0	32 200	0	33 600	−200

[1] Procentuell förändring från föregående år

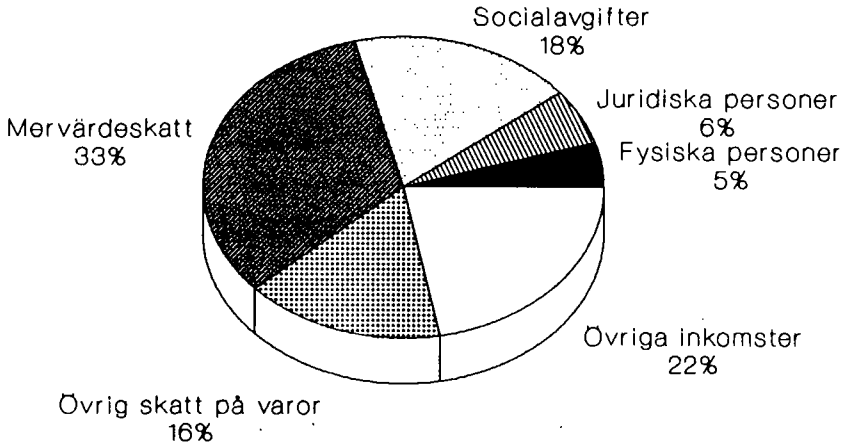
I föreliggande beräkningar har hänsyn tagits till följande propositioner, regeringsbeslut och skrivelser:

Ändring i brottsbalken m. m. (1990/91:68)
Försäljning av statens aktier i Svenska Petroleum Exploration AB (1990/91:83)
Näringspolitik för tillväxt (1990/91:87)
Energipolitiken (1990/91:88)
En god livsmiljö (1990/91:90)
Registrering som skattskyldig återförsäljare eller förbrukare av bränsle (1990/91:95)
Budgetpropositionen (1990/91:100)
Skrivelse om tidigareläggning av särskild löneskatt (1990/91:151)

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 1991/92

Enligt de nu reviderade beräkningarna uppgår statsbudgetens inkomster till 459,7 miljarder kr. Det är 4,7 miljarder kr. mer än vad som beräknades i budgetpropositionen.



Utveckling av inkomsterna

Statsbudgetens inkomster för budgetåret 1990/91 beräknas till 426,6 miljarder kr. vilket är 11,3 miljarder kr. mindre än vad som beräknades i budgetpropositionen. För budgetåret 1991/92 ökar inkomsterna med 4,7 miljarder kr. i förhållande till budgetpropositionen och beräknas därmed uppgå till totalt 459,7 miljarder kr.

I efterföljande tablå redovisas de inkomsttitlar som har de största förändringarna och orsakerna till dessa förändringar för budgetåren 1990/91 och 1991/92 mellan beräkningarna till budgetpropositionen och RRVs nuvarande beräkning (milj. kr.).

	1990/91 Enligt RRV	Förändr. jfr. med budget-prop.	1991/92 Enligt RRV	Förändr. jfr. med budget-prop.
Totala inkomster	**426 610**	**−11 340**	**459 666**	**4 737**
Fysiska personer	61 588	−7 670	22 180	1 464
Juridiska personer	21 143	−1 758	25 607	−915
Socialavgifter	62 609	−902	83 509	− 633
Skatt på egendom	23 956	452	23 809	359
Mervärdeskatt	131 600	560	150 700	− 600
Försäljningsskatt på motorfordon	1 710	−140	1 630	−220
Skatt på spritdrycker	6 250	−270	6 400	−300
Skatt på malt- och läskedrycker	2 580	−201	2 664	−430
Energiskatt	15 700	−800	17 600	−1 200
Televerkets inlevererade överskott	190	0	7 413	7 200
Domänverkets inlevererade överskott	176	−5	1 616	1 425
Riksbankens inlevererade överskott	7 000	600	7 500	1 300

	1990/91 Enligt RRV	Förändr. jfr. med budget-prop.	1991/92 Enligt RRV	Förändr. jfr. med budget-prop.
Räntor på särskilda räkningar i Riksbanken	2818	18	1300	−800
Inkomster av statens aktier	718	−364	1290	0
Övriga inkomster av försåld egendom	0	0	539	539
Statliga pensionsavgifter, netto	867	−35	−1224	−2363
Övriga inkomster	87705	−825	107134	−89

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 1990/91 och 1991/92. I RRVs prognosarbete ingår att för dessa titlar bedöma utvecklingen av bruttobeloppen för såväl inkomster som utgifter.

Tabell 1. Bruttoredovisning av statsbudgetens inkomster budgetåren 1990/91–1991/92 (milj. kr.)

Inkomst-huvudgrupp	Inkomster (brutto)		Utgifter (brutto)		Inkomster på statsbudgeten (netto)	
	1990/91	1991/92	1990/91	1991/92	1990/91	1991/92
1000 Skatter	908178	973385	531676	577441	376502	395944
varav 1100* Skatt på inkomst	350611	349739	264893	297043	85718	52696
1200* Lagstadgade socialavgifter	244667	264407	182058	180898	62609	83509
1400 Skatt på varor och tjänster	285713	324498	84725	99500	200988	224998
2000 Inkomst av statens verksamhet	40473	55278	0	0	40473	55278
3000 Inkomster av försåld egendom	64	597	0	0	64	597
4000 Återbetalning av lån	6534	7108	0	0	6534	7108
5000 Kalkylmässiga inkomster	23123	22947	20087	22208	3036	739
varav 5200* Statliga pensionsavgifter, netto	20954	20984	20087	22208	867	−1224
Summa	**978373**	**1059315**	**551763**	**599649**	**426610**	**459666**

* 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 bruttoinkomster-

na minska med 0,25 % mellan budgetåren 1990/91 och 1991/92. Bruttoutgifterna beräknas öka med 12,1 % för budgetåret 1991/92.

Inkomsterna på huvudgruppen 1200 består i huvudsak av arbetsgivaravgifter. I den tabellariska bruttosammanställningen ingår såväl ATP-avgifter som de övriga arbetsgivaravgifter som överförs till fonderade medel 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 öka med 8,1 % mellan budgetåren 1990/91 och 1991/92. Utgifterna beräknas minska med 0,6 %.

Bruttoinkomsterna på huvudgruppen 1400 beräknas till 285,7 miljarder kr. för budgetåret 1990/91 och bruttoutgifterna till 84,7 miljarder kr. för samma år. Bruttoutgifterna utgör återbetalningar av mervärdeskatt. För budgetåret 1991/92 beräknas bruttoinkomsterna öka med 13,6 % och bruttoutgifterna med 17,4 % jämfört med budgetåret 1990/91.

Fysiska personers inkomstskatt

Inkomstskatterna för fysiska personer beräknas för budgetåret 1990/91 till 61,6 miljarder kr., vilket är en minskning med 7670 milj. kr. jämfört med budgetpropositionen.

För budgetåret 1991/92 beräknas fysiska personers inkomstskatt till 22,2 miljarder kr., vilket är en ökning med 1464 milj. kr. jämfört med budgetpropositionen.

Lönesumman för 1990 har justerats ned med 0,3 procentenheter jämfört med budgetpropositionen. För inkomståren 1991 och 1992 har lönesumman justerats upp med 0,2 resp. ned med 0,1 procentenheter. Utöver dessa förändringar har RRV haft tillgång till nya antaganden vad gäller pensionsutbetalningar, ränteinkomster, ränteavdrag, beskattade förmåner m. m.

I tablån nedan redovisas en analys av orsakerna till förändringarna för budgetåren 1990/91 och 1991/92 (milj. kr.).

	1990/91	1991/92
Antagandeförändring	−229	872
Utfallskorrigering	−539	861
Ny beräkning av fastighetsskatt	−479	−1225
Övrigt	−6423	956
Summa	−7670	1464

Av tablån framgår att antagandeförändringen står för en liten del av den totala förändringen. Utfallskorrigeringar består av korrigeringar med hänsyn till det definitiva taxeringsutfallet för 1989 samt korrigeringar för inkomståret 1990 exklusive preliminär A-skatt.

Övrigposten består av skattskyldigas egna preliminära A-skatteinbetalningar som har justerats ned med 8 miljarder kr. för 1990, med hänsyn till

utfallet, jämfört med budgetpropositionen. En del av dessa uteblivna inbetalningar beräknas tas igen genom fyllnadsinbetalningar, kvarskatt samt minskad överskjutande skatt. I denna post ligger även en nedjustering av skattcunderlaget för 1990 av tillfällig förvärvsverksamhet, som en följd av de låga preliminära A-skatteinbetalningarna, samt en uppjustering av pensionsförsäkringsinbetalningar för inkomståret 1990.

Juridiska personers inkomstskatt

Juridiska personers inkomstskatter beräknas för budgetåret 1990/91 till 21,1 miljard kr. Det är en minskning med cirka 1,8 miljarder kr. jämfört med budgetpropositionen.

För budgetåret 1991/92 beräknas inkomsterna till 25,6 miljarder kr., vilket är en minskning med 915 milj.kr. jämfört med budgetpropositionen.

Den beräknade förändringen budgetåret 1990/91 jämfört med budgetpropositionen är främst en effekt av att den beskattningsbara inkomsten för inkomståren 1990 och 1991 har justerats ned. Förändringen budgetåret 1991/92 jämfört med budgetpropositionen beror även denna till största del på en nedjusterning av den beskattningsbara inkomsten.

Nedjusteringen av den beskattningsbara inkomsten innebär att preliminär B-skatt minskar med cirka 2 miljarder både för budgetåret 1990/91 och för budgetåret 1991/92.

RRV har även tagit hänsyn till den förstärkning av budgeten som antagligen blir följden av att en del av tidigare obeskattade reserver återförs för beskattning fr. o. m. 1991. De obeskattade reserverna beräknas förstärka budgeten 1990/91 med 266 milj.kr. För budgetåret 1991/92 beräknas avskattningen förstärka budgeten med 800 milj. kr.

Lagstadgade socialavgifter

Nettot på titeln Lagstadgade socialavgifter beräknas till 62,6 miljarder kr. för budgetåret 1990/91 och till 83,5 miljarder kr. för budgetåret 1991/92. Detta innebär att nettot minskar för innevarande budgetår med 0,9 miljarder kr. jämfört med budgetpropositionen. Den främsta orsaken till det lägre nettot är att hänsyn tagits till utfallsdata för andra halvåret 1990.

Budgetåret 1991/92 minskar nettot på titeln med 0,6 miljarder kr. jämfört med budgetpropositionen. Denna minskning orsakas av att en ny beräkning gjorts för inkomsttiteln Särskild löneskatt. Här har bl. a. hänsyn tagits till att ett nytt uppbördsförfarande kommer att tillämpas vid införandet av särskild löneskatt på pensionsförmåner.

Skatt på egendom

Inkomster av skatt på egendom beräknas till totalt 23,9 miljarder kr. för budgetåret 1990/91 och till 23,8 miljarder kr. för budgetåret 1991/92. Det är en ökning med 0,4 miljarder kr. jämfört med budgetpropositionen.

Skatt på varor och tjänster

Inkomsterna av skatt på varor och tjänster beräknas till totalt 201,0 miljarder kr. för budgetåret 1990/91 och till 225,0 miljarder kr. för budgetåret 1991/92. För innevarande budgetår har inkomsterna räknats ned med 1,3 miljard kr. jämfört med beräkningen i budgetpropositionen. För budgetåret 1991/92 har en nedrevidering gjorts av inkomsterna med 3,2 miljarder kr.

Den beloppsmässigt största inkomsttiteln under Skatt på varor och tjänster är Mervärdeskatt. Inkomsterna av mervärdeskatt har räknats upp med 0,6 miljarder kr. för budgetåret 1990/91. För budgetåret 1991/92 har inkomsterna av mervärdeskatt räknats ned med 0,6 miljarder kr. jämfört med budgetpropositionen. Minskningen beror främst på ändrade antaganden om privat konsumtion.

På grund av den varma vintern beräknas inkomsterna på titeln Energiskatt minska för innevarande budgetår med 0,8 miljarder kr. till 15,7 miljarder kr. jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen. För budgetåret 1991/92 beräknas inkomsterna på energiskatt minska med 1,2 miljarder kr. till 17,6 miljarder kr. Minskningen beror bl. a. på att hänsyn tagits till förslaget i prop. 1990/91: 90 om sänkt skatt på vissa bränslen.

Övriga inkomster

Övriga inkomster på statsbudgeten består av huvudgrupperna Inkomster av statens verksamnet, Inkomster av försåld egendom, Återbetalning av lån och Kalkylmässiga inkomster. I budgetpropositionen beräknades dessa inkomster till 50,2 miljarder kr. för budgetåret 1990/91 och till 55,9 miljarder kr. för budgetåret 1991/92. För innevarande budgetår har inkomsterna räknats ned med 0,1 milj. kr. För budgetåret 1991/92 beräknas inkomsterna till 63,7 miljarder kr. vilket är 7,9 miljarder kr. mer än i budgetpropositionen.

Televerkets inlevererade överskott beräknas för budgetåret 1990/91 till 190,2 milj. kr. Detta innebär ingen förändring i förhållande till budgetpropositionen. För budgetåret 1991/92 beräknas inkomsterna till 7412,7 milj. kr., vilket är drygt 7 200 milj. kr. mer än i budgetpropositionen. Enligt prop. 1990/91: 87 om näringspolitik för tillväxt beräknas en förändrad associationsform för televerket införas fr. o. m. den 1 juli 1992. I propositionen förordas att soliditetsnivån för televerkskoncernen skall fastställas till lägst 30 procent fr. o. m. verksamhetsåret 1992. Detta innebär att televerket beräknas kunna leverera in ca 7,2 miljarder kr. till staten budgetåret 1991/92.

Inkomsterna på titeln Domänverkets inlevererade överskott beräknas till 176,4 milj. kr. budgetåret 1990/91, vilket är 4,6 milj. kr. lägre än i budgetpropositionen. För budgetåret 1991/92 beräknas inkomsterna till 1616 milj. kr., vilket är 1425 milj. kr. högre än i budgetpropositionen. Regeringen föreslår i prop. 1990/91: 87 om näringspolitik för tillväxt att domänverket fr. o. m. årsskiftet 1991 – 1992 överförs till ett av staten ägt aktiebolag. Enligt propositionen bedöms att en extra inleverans på 1 450

milj. kr. och en uppskrivning av tillgångarna med 3000 milj. kr. utgör en godtagbar balans mellan å ena sidan statens behov av finansiering och å andra sidan verkets behov av ekonomisk rörelsefrihet. Inleveransen bör enligt propositionen ske senast vid utgången av budgetåret 1991/92.

Riksbankens inlevererade överskott beräknas till 7000 milj. kr. för budgetåret 1990/91 och till 7500 milj. kr. för budgetåret 1991/92. Detta är en ökning i förhållande till budgetpropositionen med 600 milj. kr. för budgetåret 1990/91 och med 1300 milj. kr. för budgetåret 1991/92. Orsaken till ökningarna i förhållande till budgetpropositionen är att riksbankens resultat för 1990 fastställts till 11945 milj. kr. Detta är högre än vad som tidigare antagits.

Räntor på särskilda räkningar i riksbanken har räknats ned med 0,8 miljarder kr. till 1,3 miljarder kr. för budgetåret 1991/92. Orsaken till minskningen är att investeringsfonderna släppts fria fr. o. m. den 1 februari 1991.

Inkomsterna av statens aktier beräknas minska med 364 milj. kr. för budgetåret 1990/91. Orsaken till minskningen är att Nordbankens kreditförluster under 1990 medför att det inte blir någon aktieutdelning under verksamhetsåret 1990.

Statliga pensionsavgifter, netto beräknas minska med 2363 milj. kr. för budgetåret 1991/92. Orsaken till minskningen är bl. a. införandet av särskild löneskatt på pensionsförmåner.

Tabell 2. Jämförelser mellan inkomster enligt budtetpropositionen och RRVs beräkning för budgetåren 1990/91 och 1991/92 (tusen kronor)

Inkomsttitel	1990/91			1991/92		
	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (-)	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (-)
1000 Skatter:	**387 714 501**	**376 502 100**	**−11 212 401**	**399 077 001**	**395 943 900**	**−3 133 101**
1100 Skatt på inkomst:	**95 155 900**	**85 717 900**	**−9 438 000**	**52 147 000**	**52 696 000**	**549 000**
1110 Fysiska personers inkomstskatt:	*69 258 000*	*61 588 000*	*−7 670 000*	*20 716 000*	*22 180 000*	*1 464 000*
1111 Fysiska personers inkomstskatt	69 258 000	61 588 000	−7 670 000	20 716 000	22 180 000	1 464 000
1120 Juridiska personers inkomstskatt:	*22 901 000*	*21 143 000*	*−1 758 000*	*28 322 000*	*27 407 000*	*−915 000*
1121 Juridiska personers inkomstskatt	22 901 000	21 143 000	−1 758 000	26 522 000	25 607 000	−915 000
1122 Avskattning av företagens reserver	0	0	0	0	0	0
1123 Särskild skatt på tjänstegrupplivförsäkringar	0	0	0	1 800 000	1 800 000	0
1130 Ofördelbara inkomstskatter:	*1 100 000*	*1 100 000*	*0*	*1 100 000*	*1 100 000*	*0*
1131 Ofördelbara inkomstskatter	1 100 000	1 100 000	0	1 100 000	1 100 000	0
1140 Övriga inkomstskatter:	1 896 900	1 886 900	−10 000	2 009 000	2 009 000	0
1141 Kupongskatt	310 000	300 000	−10 000	445 000	445 000	0
1142 Utskiftningsskatt och ersättningsskatt	36 900	36 900	0	35 000	35 000	0
1143 Bevillningsavgift	5 000	5 000	0	5 000	5 000	0
1144 Lotterivinstskatt	1 545 000	1 545 000	0	1 524 000	1 524 000	0
1200 Lagstadgade socialavgifter:	**63 511 000**	**62 609 000**	**−902 000**	**84 142 000**	**83 509 000**	**−633 000**
1211 Folkpensionsavgift	47 709 000	47 417 000	−292 000	49 286 000	49 252 000	−34 000
1221 Sjukförsäkringsavgift, netto	−499 000	−1 102 000	−603 000	9 148 000	9 513 000	365 000
1231 Barnomsorgsavgift	13 986 000	13 886 000	−100 000	14 554 000	14 543 000	−11 000
1241 Vuxenutbildningsavgift	1 661 000	1 650 000	−11 000	1 726 000	1 724 000	−2 000
1251 Övriga socialavgifter, netto	−5 874 000	−5 751 000	123 000	−3 227 000	−3 230 000	−3 000
1271 Inkomster av arbetsgivaravgifter till arbetarskyddsverkets och arbetsmiljöinsitutets verksamhet	226 000	224 000	−2 000	199 000	221 000	22 000
1281 Allmän löneavgift	5 707 000	5 690 000	−17 000	2 959 000	2 956 000	−3 000
1291 Särskild löneskatt	595 000	595 000	0	9 497 000	8 530 000	−967 000
1300 Skatt på egendom:	**23 503 600**	**23 955 700**	**452 100**	**23 450 000**	**23 809 400**	**359 400**
1310 Skatt på fast egendom:	*6 426 300*	*6 428 400*	*2 100*	*8 996 000*	*9 005 400*	*9 400*
1311 Skogsvårdsavgifter	440 000	440 000	0	440 000	440 000	0
1312 Fastighetsskatt	5 986 300	5 988 400	2 100	8 556 000	8 565 400	9 400
1320 Förmögenhetsskatt:	*3 877 300*	*3 877 300*	*0*	*3 004 000*	*3 004 000*	*0*
1321 Fysiska personers förmögenhetsskatt	3 802 000	3 802 000	0	2 924 000	2 924 000	0
1322 Juridiska personers förmögenhetsskatt	75 300	75 300	0	80 000	80 000	0
1330 Arvsskatt och gåvoskatt:	*1 300 000*	*1 350 000*	*50 000*	*1 300 000*	*1 350 000*	*50 000*
1331 Arvsskatt	1 000 000	1 000 000	0	1 000 000	1 000 000	0
1332 Gåvoskatt	300 000	350 000	50 000	300 000	350 000	50 000
1340 Övrig skatt på egendom:	*11 900 000*	*12 300 000*	*400 000*	*10 150 000*	*10 450 000*	*300 000*
1341 Stämpelskatt	6 500 000	6 900 000	400 000	6 750 000	7 050 000	300 000
1342 Skatt på värdepapper	5 400 000	5 400 000	0	3 400 000	3 400 000	0
1400 Skatt på varor och tjänster:	**202 312 001**	**200 987 500**	**−1 324 501**	**228 202 001**	**224 997 500**	**−3 204 501**
1410 Allmänna försäljningsskatter:	*131 040 000*	*131 600 000*	*560 000*	*151 300 000*	*150 700 000*	*−600 000*
1411 Mervärdeskatt	131 040 000	131 600 000	560 000	151 300 000	150 700 000	−600 000
1420, 1430 Skatt på specifika varor:	*57 124 001*	*55 565 500*	*−1 558 501*	*60 090 001*	*57 942 500*	*−2 147 501*
1421 Bensinskatt	17 300 000	17 300 000	0	17 500 000	17 600 000	100 000
1422 Särskilda varuskatter	1 150 000	1 150 000	0	1 200 000	1 160 000	−40 000

Inkomsttitel	1990/91			1991/92		
	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (-)	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (-)
1423 Försäljningsskatt på motorfordon	1 850 000	1 710 000	−140 000	1 850 000	1 630 000	−220 000
1424 Tobaksskatt	5 670 000	5 670 000	0	5 926 000	5 926 000	0
1425 Skatt på spritdrycker	6 520 000	6 250 000	−270 000	6 700 000	6 400 000	−300 000
1426 Skatt på vin	3 100 000	3 100 000	0	3 430 000	3 430 000	0
1427 Skatt på malt- och läskedrycker	2 781 000	2 580 000	−201 000	3 094 000	2 664 000	−430 000
1428 Energiskatt	16 500 000	15 700 000	−800 000	18 800 000	17 600 000	−1 200 000
1429 Särskild avgift på svavelhaltigt bränsle	1	500	499	1	500	499
1431 Särskild skatt för oljeprodukter m. m.	825 000	670 000	−155 000	200 000	148 000	−52 000
1432 Kassettskatt	200 000	200 000	0	230 000	0	
1433 Skatt på videobandspelare	202 000	197 000	−5 000	202 000	196 000	−6 000
1434 Skatt på viss elektrisk kraft	983 000	983 000	0	958 000	958 000	0
1435 Särskild skatt mot försurning	43 000	55 000	12 000	0	0	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:	*2 248 000*	*2 162 000*	*−86 000*	*2 387 000*	*2 320 000*	*−67 000*
1451 Reseskatt	409 000	350 000	−59 000	417 000	390 000	27 000
1452 Skatt på annonser och reklam	1 133 000	1 103 000	−30 000	1 230 000	1 190 000	−40 000
1453 Totalisatorskatt	620 000	620 000	0	650 000	650 000	0
1454 Skatt på spel	86 000	89 000	3 000	90 000	90 000	0
1460 Skatt på vägtrafik:	*7 200 000*	*6 960 000*	*−240 000*	*7 400 000*	*7 010 000*	*−390 000*
1461 Fordonsskatt	4 000 000	3 960 000	−40 000	4 100 000	4 000 000	−100 000
1462 Kilometerskatt	3 200 000	3 000 000	−200 000	3 300 000	3 010 000	−290 000
1470 Skatt på import:	*3 300 000*	*3 300 000*	*0*	*5 200 000*	*5 200 000*	*0*
1471 Tullmedel	3 300 000	3 300 000	0	5 200 000	5 200 000	0
1480 Övriga skatter på varor och tjänster:	*1 050 000*	*1 050 000*	*0*	*1 475 000*	*1 475 000*	*0*
1481 Övriga skatter på varor och tjänster	700 000	700 000	0	1 300 000	1 300 000	0
1482 Tillfällig regional investeringsskatt	350 000	350 000	0	175 000	175 000	0
1500 Avräkningsskatt	**3 232 000**	**3 232 000**	**0**	**11 136 000**	**10 932 000**	**−204 000**
1511 Avräkningsskatt	3 232 000	3 232 000	0	11 136 000	10 932 000	−204 000
2000 Inkomster av statens verksamhet:	**40 058 228**	**40 472 806**	**414 578**	**45 648 378**	**55 277 776**	**9 629 398**
2100 Rörelseöverskott:	**11 361 471**	**11 791 597**	**430 126**	**12 106 877**	**21 917 630**	**9 810 753**
2110 Affärsverkens inlevererade överskott:	*2 317 171*	*2 267 361*	*−49 810*	*3 110 377*	*11 503 436*	*8 393 059*
2111 Postverkets inlevererade överskott	58 566	58 566	0	49 577	49 670	93
2112 Televerkets inlevererade överskott	190 185	190 185	0	212 300	7 412 696	7 200 396
2113 Statens järnvägars inlevererade överskott	0	0	0	0	0	0
2114 Luftfartsverkets inlevererade överskott	291 000	291 000	0	395 000	395 500	500

Inkomsttitel	1990/91			1991/92		
	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (-)	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (-)
2115 Affärsverket FFV:s inlevererade överskott	79 000	33 750	−45 250	0	0	0
2116 Statens vattenfallsverks inlevererade utdelning	750 000	750 000	0	1 540 000	1 540 000	0
2117 Domänverkets inlevererade överskott	181 000	176 440	−4 560	191 000	1 616 000	1 425 000
2118 Sjöfartsverkets inlevererade överskott	47 420	47 420	0	49 500	49 570	70
2119 Statens vattenfallsverks inleverans av motsvarighet till statlig skatt	720 000	720 000	0	673 000	440 000	233 000
2120 Övriga myndigheters inlevererade överskott:	*141 300*	*141 300*	*0*	*212 000*	*215 000*	*3 000*
2123 Inlevererat överskott av uthyrning av ADB-utrustning	141 300	141 300	0	212 000	215 000	3 000
2124 Inlevererat överskott av riksgäldskontorets garantiverksamhet	0	0	0	0	0	0
2130 Riksbankens inlevererade överskott:	*6 400 000*	*7 000 000*	*600 000*	*6 200 000*	*7 500 000*	*1 300 000*
2131 Riksbankens inlevererade överskott	6 400 000	7 000 000	600 000	6 200 000	7 500 000	1 300 000
2150 Överskott från spel verksamhet:	*2 503 000*	*2 382 936*	*−120 064*	*2 584 500*	*2 699 194*	*114 694*
2151 Tipsmedel	1 370 000	1 371 294	1 294	1 435 000	1 636 970	201 970
2152 Lotterimedel	1 133 000	1 011 642	−121 358	1 149 500	1 062 224	−87 276
2200 Överskott av statens fastighetsförvaltning:	**1 030 893**	**1 057 214**	**26 321**	**975 701**	**975 701**	**0**
2210 Överskott av fastighetsförvaltning:	*1 030 893*	*1 057 214*	*26 321*	*975 701*	*975 701*	*0*
2211 Överskott av kriminalvårdsstyrelsens fastighetsförvaltning	0	26 321	26 321		0	0
2214 Överskott av byggnadsstyrelsens verksamhet	1 030 893	1 030 893	0	975 701	975 701	0
2300 Ränteinkomster:	**14 983 959**	**14 960 974**	**−22 985**	**15 139 574**	**14 683 390**	**−456 184**
2310,2320 Räntor på näringslån:	*2 844 215*	*2 844 215*	*0*	*2 746 834*	*2 932 964*	*186 130*
2311 Räntor på lokaliseringslån	130 000	130 000	0	130 000	130 000	0
2313 Ränteinkomster på statens avdikningslån	5	5	0	5	5	0
2314 Ränteinkomster på lån till fiskerinäringen	9 285	9 285	0	9 546	9 546	0
2316 Ränteinkomster på vattenkraftslån	147	147	0	132	132	0
2317 Ränteinkomster på luftfartslån	10	10	0	0	0	0
2318 Ränteinkomster på statens lån till den mindre skeppsfarten	3 100	3 100	0	2 000	2 000	0
2321 Ränteinkomster på skogsvägslån	35	35	0	30	30	0
2322 Räntor på övriga näringslån, Kammarkollegiet	142 858	142 858	0	113 229	113 229	0
2323 Räntor på övriga näringslån, Lantbruksstyrelsen	2 220	2 220	0	2 165	2 165	0
2324 Räntor på televerkets statslån	256 000	256 000	0	272 700	273 352	652
2325 Räntor på postverkets statslån	70 385	70 385	0	50 348	50 470	122
2326 Räntor på affärverkets FFV:s statslån	11 362	11 362	0	0	0	0

Inkomsttitel	1990/91			1991/92		
	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (-)	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (-)
2327 Räntor på statens vattenfallsverks statslån	2218808	2218808	0	2166679	2352035	185356
2330 Räntor på bostadslån:	*6754350*	*6754350*	*0*	*7725240*	*7781240*	*56000*
2332 Ränteinkomster på lån för bostadsbyggande	6752000	6752000	0	7723000	7779000	56000
2333 Ränteinkomster på lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer	150	150	0	140	140	0
2334 Räntor på övriga bostadslån, Boverket	2200	2200	0	2100	2100	0
2340 Räntor på studielån:	*6170*	*6170*	*0*	*5170*	*5170*	*0*
2341 Ränteinkomster på statens lån för universitetsstudier och garantilån för studerande	170	170	0	170	170	0
2342 Ränteinkomster på allmänna studielån	6000	6000	0	5000	5000	0
2350 Räntor på energisparlån:	*389000*	*389000*	*0*	*408000*	*430000*	*22000*
2351 Räntor på energisparlån	389000	389000	0	408000	430000	22000
2360 Räntor på medel avsatta till pensioner:	*6000*	*6000*	*0*	*6000*	*6000*	*0*
2361 Räntor på medel avsatta till folkpensionering	6000	6000	0	6000	6000	0
2370 Räntor på beredskapslagring:	*596253*	*545000*	*−51253*	*592286*	*559000*	*−33286*
2371 Räntor på beredskapslagring och förrådsanläggningar	596253	545000	−51253	592286	559000	−33286
2380,2390 Övriga ränteinkomster:	*4387971*	*4416239*	*28268*	*3656044*	*2969016*	*−687028*
2381 Ränteinkomster på lån till personal inom utrikesförvaltningen m. m.	0	0	0	0	0	0
2383 Ränteinkomster på statens bosättningslån	200	350	150	50	150	100
2384 Ränteinkomster på lån för kommunala markförvärv	25	25	0	24	24	0
2385 Ränteinkomster på lån för studentkårslokaler	35	35	0	30	30	0
2386 Ränteinkomster på lån för allmänna samlingslokaler	13500	13500	0	13000	13000	0
2389 Ränteinkomster på lån för inventarier i vissa specialbostäder	112	112	0	111	111	0
2391 Ränteinkomster på markförvärv för jordbrukets rationalisering	1300	1300	0	1200	1200	0
2392 Räntor på intressemedel	2000	2000	0	2000	2000	0
2394 Övriga ränteinkomster	41196	41196	0	35820	35820	0
2395 Räntor på särskilda räkningar i riksbanken	2800000	2818000	18000	2100000	1300000	−800000
2396 Ränteinkomster på det av byggnadsstyrelsen förvaltade kapitalet	1529603	1539721	10118	1503809	1616681	112872
2400 Aktieutdelning:	**1081849**	**717828**	**−364021**	**1290072**	**1290072**	**0**
2410 Inkomster av statens aktier:	*1081849*	*717828*	*−364021*	*1290072*	*1290072*	*0*
2411 Inkomster av statens aktier	1081849	717828	−364021	1290072	1290072	0
2500 Offentligrättsliga avgifter:	**9405485**	**9353360**	**−52125**	**13383081**	**13508958**	**125877**
2511 Expeditionsavgifter	672600	672966	366	651450	851766	200316

Inkomsttitel	1990/91			1991/92		
	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (-)	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (-)
2522 Avgifter för granskning av filmer och videogram	6 200	5 500	-700	6 200	6 000	-200
2523 Avgifter för särskild prövning och fyllnadsprövning inom skolväsendet	1 600	1 600	0	1 600	1 600	0
2527 Avgifter för statskontroll av krigsmaterieltillverkningen	1	300	299	1	1	0
2528 Avgifter vid bergsstaten	3 209	3 209	0	3 183	3 183	0
2529 Avgifter vid patent- och registreringsväsendet	8 541	8 541	0	8 153	8 814	661
2531 Avgifter för registrering i förenings m. fl. register	34 377	34 377	0	36 043	36 043	0
2532 Utsökningsavgifter	120 000	120 000	0	120 000	120 000	0
2534 Vissa avgifter för registrering av körkort och motorfordon	172 825	171 950	-875	183 548	184 948	1 400
2535 Avgifter för statliga garantier	150 187	159 991	9 804	145 714	145 703	-11
2536 Lotteriavgifter	1 500	1 205	-295	1 500	1 205	-295
2537 Miljöskyddsavgift	101 700	90 200	-11 500	90 000	85 200	-4 800
2538 Miljöavgift på bekämpningsmedel och handelsgödsel	182 300	188 125	5 825	282 400	272 300	-10 100
2539 Täktavgift	50 000	21 000	-29 000	35 000	21 000	-14 000
2541 Avgifter vid tullverket	114 000	114 000	0	116 000	70 000	-46 000
2542 Patientavgifter vid tandläkarutbildningen	5 100	5 100	0	5 100	5 100	0
2543 Skatteutjämningsavgift	7 737 000	7 727 000	-10 000	11 661 000	11 688 000	27 000
2544 Avgifter i ärenden om lokala kabelsändningar	22 334	11 525	-10 809	28 094	0	-28 094
2545 Närradioavgifter	4 050	4 050	0	4 250	4 250	0
2546 Avgifter vid registrering av fritidsbåtar	14 240	9 000	-5 240	0	0	0
2547 Avgifter för statens telenämnds verksamhet	3 721	3 721	0	3 845	3 845	0
2600 Försäljningsinkomster:	**1 114 108**	**1 114 108**	**0**	**1 103 116**	**1 178 116**	**75 000**
2611 Inkomster vid kriminalvården	202 000	202 000	0	214 000	214 000	0
2612 Inkomster vid statens rättskemiska laboratorium	12 800	12 800	0	12 000	12 000	0
2619 Inkomster vid riksantikvarieämbetet	300	300	0	0	0	0
2624 Inkomster av uppbörd av felparkeringsavgifter	84 008	84 008	0	87 116	87 116	0
2625 Utförsäljning av beredskapslager	65 000	65 000	0	0	75 000	75 000
2626 Inkomster vid banverket	750 000	750 000	0	790 000	790 000	0
2700 Böter m. m.:	**680 463**	**681 438**	**975**	**749 957**	**723 909**	**-26 048**
2711 Restavgifter	387 913	388 893	980	402 407	402 364	-43
2712 Bötesmedel	292 500	292 500	0	347 500	321 500	-26 000
2713 Vattenföroreningsavgift	50	45	-5	50	45	-5
2800 Övriga inkomster av statens verksamhet:	**400 000**	**796 287**	**396 287**	**900 000**	**1 000 000**	**100 000**
2811 Övriga inkomster av statens verksamhet	400 000	796 287	396 287	900 000	1 000 000	100 000
3000 Inkomster av försåld egendom:	**36 500**	**64 000**	**27 500**	**37 700**	**596 700**	**559 000**

Inkomsttitel	1990/91 Enligt budgetpro-positionen	1990/91 Enligt RRVs beräkning	1990/91 Ökning ( ) Minskning (-)	1991/92 Enligt budgetpro-positionen	1991/92 Enligt RRVs beräkning	1991/92 Ökning ( ) Minskning (-)
3100 Inkomster av försålda byggnader och maskiner:	**5000**	**32000**	**27000**	**5000**	**25000**	**20000**
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:	*5000*	*32000*	*27000*	*5000*	*25000*	*20000*
3121 Kriminalvårdsstyrelsens inkomster av försålda byggnader och maskiner	0	0	0	0	0	0
3124 Statskontorets inkomster av försålda datorer m. m.	0	0	0	0	0	0
3125 Byggnadsstyrelsens inkomster av försålda byggnader	5000	32000	27000	5000	25000	20000
3200 Övriga inkomster av markförsäljning:	**1000**	**1500**	**500**	**1000**	**1000**	**0**
3211 Övriga inkomster av markförsäljning	1000	1500	500	1000	1000	0
3300 Övriga inkomster av försåld egendom:	**30500**	**30500**	**0**	**31700**	**570700**	**539000**
3311 Inkomster av statens gruvegendom	30500	30500	0	31700	31700	0
3312 Övriga inkomster av försåld egendom	0	0	0	0	539000	539000
4000 Återbetalning av lån:	**6489476**	**6534376**	**44900**	**7063041**	**7108041**	**45000**
4100 Återbetalning av näringslån:	**1038059**	**1083059**	**45000**	**428393**	**473393**	**45000**
4110 Återbetalning av industrilån:	*90000*	*135000*	*45000*	*80000*	*125000*	*45000*
4111 Återbetalning av lokaliseringslån	90000	135000	45000	80000	125000	45000
4120 Återbetalning av jordbrukslån:	*27415*	*27415*	*0*	*29038*	*29038*	*0*
4122 Återbetalning av statens avdikningslån	5	5	0	2	2	0
4123 Återbetalning av lån till fiskerinäringen	27410	27410	0	29036	29036	0
4130 Återbetalning av övriga näringslån:	*920644*	*920644*	*0*	*319355*	*319355*	*0*
4131 Återbetalning av vattenkraftslån	276	276	0	248	248	0
4132 Återbetalning av luftfartslån	206	206	0	0	0	0
4133 Återbetalning av statens lån till den mindre skeppsfarten	11000	11000	0	4200	4200	0
4135 Återbetalning av skogsväglån	84	84	0	57	57	0
4136 Återbetalning av övriga näringslån, Kammarkollegiet	242628	242628	0	102600	102600	0
4137 Återbetalning av övriga näringslån, Lantbruksstyrelsen	950	950	0	950	950	0
4138 Återbetalning av tidigare infriade statliga garantier	665500	665500	0	211300	211300	0
4200 Återbetalning av bostadslån m. m.:	**3008467**	**3008467**	**0**	**4008467**	**4008467**	**0**
4211 Återbetalning av lån till egnahem	0	0	0	0	0	0
4212 Återbetalning av lån för bostadsbyggande	3000000	3000000	0	4000000	4000000	0

Inkomsttitel	1990/91 Enligt budgetpro-positionen	1990/91 Enligt RRVs beräkning	1990/91 Ökning ( ) Minskning (-)	1991/92 Enligt budgetpro-positionen	1991/92 Enligt RRVs beräkning	1991/92 Ökning ( ) Minskning (-)
4213 Återbetalning av lån för bostadsförsörjningen för mindre bemedlade barnrika familjer	507	507	0	507	507	0
4214 Återbetalning av övriga bostadslån, Boverket	7960	7960	0	7960	7960	0
4300 Återbetalning av studielån:	**2008650**	**2008650**	**0**	**2197150**	**2197150**	**0**
4311 Återbetalning av statens lån för universitetsstudier	150	150	0	150	150	0
4312 Återbetalning av allmänna studielån	5500	5500	0	5000	5000	0
4313 Återbetalning av studiemedel	2003000	2003000	0	2192000	2192000	0
4400 Återbetalning av energisparlån:	***300000***	***300000***	***0***	***300000***	***300000***	***0***
4411 Återbetalning av energisparlån	300000	300000	0	300000	300000	0
4500 Återbetalning av övriga lån:	**134300**	**134200**	**−100**	**129031**	**129031**	**0**
4511 Återbetalning av lån till personal inom utrikesförvaltningen m. m.	0	0	0	0	0	0
4513 Återbetalning av lån för kommunala markförvärv	150	150	0	150	150	0
4514 Återbetalning av lån för studentkårlokaler	102	102	0	102	102	0
4515 Återbetalning av lån för allmänna samlingslokaler	6890	6890	0	6890	6890	0
4516 Återbetalning av utgivna startlån och bidrag	9000	9000	0	9000	9000	0
4517 Återbetalning från Portugalfonden	100	100	0	100	100	0
4519 Återbetalning av statens bosättningslån	700	600	−100	200	200	0
4521 Återbetalning av lån för inventarier i vissa specialbostäder	318	318	0	318	318	0
4525 Återbetalning av lån för svenska FN-styrkor	70000	70000	0	70000	70000	0
4526 Återbetalning av övriga lån	47040	47040	0	42271	42271	0
5000 Kalkylmässiga inkomster:	**3650517**	**3036230**	**−614287**	**3102300**	**739300**	**−2363000**
5100 Avskrivningar och amorteringar:	**2696517**	**2117230**	**−579287**	**1963300**	**1963300**	**0**
5110 Affärsverkens avskrivningar och amorteringar:	*1428950*	*1231350*	*−197600*	*1035000*	*1035000*	*0*
5113 Statens järnvägars avskrivningar	0	0	0	0	0	0
5115 Affärsverket FFV:s amorteringar	197600	0	−197600	0	0	0
5116 Statens vattenfallsverks amorteringar	1231350	1231350	0	1035000	1035000	0
5120 Avskrivningar på fastigheter:	*361000*	*361000*	*0*	*361000*	*361000*	*0*
5121 Avskrivningar på fastigheter	361000	361000	0	361000	361000	0
5130 Uppdragsmyndigheters komplementkostnader:	*110000*	*110000*	*0*	*110000*	*110000*	*0*
5131 Uppdragsmyndigheters m. fl. komplementkostnader	110000	110000	0	110000	110000	0
5140 Övriga avskrivningar:	*796567*	*414880*	*−381687*	*457300*	*457300*	*0*
5141 Vägverkets avskrivningar	364287	0	−364287	0	0	0
5143 Avskrivningar på ADB-utrustning	396400	379000	−17400	424000	424000	0
5144 Avskrivningar på förrådsanläggningar för civilt totalförsvar	35880	35880	0	33300	33300	0

Inkomsttitel	1990/91			1991/92		
	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (-)	Enligt budgetpro-positionen	Enligt RRVs beräkning	Ökning ( ) Minskning (-)
5200 Statliga pensionsavgifter, netto:	**902 000**	**867 000**	**−35 000**	**1 139 000**	**−1 224 000**	**−2 363 000**
5211 Statliga pensionsavgifter, netto	902 000	867 000	−35 000	1 139 000	−1 224 000	−2 363 000
5300 Statliga avgifter:	**52 000**	**52 000**	**0**	**0**	**0**	**0**
5311 Avgifter för företagshälsovård	52 000	52 000	0	0	0	0
SUMMA INKOMSTER	**437 949 222**	**426 609 512**	**−11 339 710**	**454 928 420**	**459 665 717**	**4 737 297**

Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden, m.m., budgetåret 1991/92

Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden, m. m.

Inledning

I regeringens proposition 1990/91:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92 upptogs under utgiftsanslaget XVI. Räntor på statsskulden, m. m. ett – efter samråd med riksgäldskontoret – preliminärt beräknat belopp på 61 000 000 000 kr. i bilaga 18 till budgetpropositionen 1991 angående Räntor på statsskulden m. m. erinrades om att under senare år förslaget i budgetpropositionerna reviderats i kompletteringspropositionerna och att avsikten därför var att återkomma till riksdagen i kompletteringspropositionen med förslag till beräkning av anslag för statsskuldräntorna avseende budgetåret 1991/92.

Riksgäldskontoret har överlämnat förslag till beräkning av anslaget Räntor på statsskulden, m. m. budgetåret 1991/92. Riksgäldskontoret har också lämnat en beskrivning som syftar till att belysa utvecklingen av ränteutgifter för statsskulden, m. m. under några år bakåt i tiden samt en förnyad beräkning av dessa utgifter för innevarande budgetår.

Ränteutgifter för statsskulden, m. m. 1985/86–1989/90

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 de tre senast förflutna budgetåren har statsskulden minskat.

Ränteutgifterna m. m. för statsskulden ökade också snabbt från att ha uppgått till ca 8 % av de totala statsutgifterna budgetåret 1979/80 till som högst ca 23 % budgetåret 1984/85. Därefter har den brant stigande kurvan för ränteutgifter m. m. i stort sett planat ut och budgetåret 1989/90 utgjorde de 16 % av statsbudgetens totala utgifter eller 63,7 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 nämnda anslag också förts utgifter för provisioner och avgifter m. m., men fr. o. m. budgetåret 1989/90 redovisas provisioner bland riksgäldskontorets verksamhetsutgifter inom ett anslag för utgifter för upplåning och låneförvaltning. På ränteanslaget redovisas också vissa inkomster, främst ränteinkomster från riksgäldskontorets utlåningsverksamhet.

Tabell 1. Ränteutgifter för statsskulden, m. m. Miljarder kronor

Budgetår	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90
Räntor på lån i svenska kronor	49,0	51,4	48,8	45,1	53,5
Räntor på lån i utländsk valuta	12,5	10,0	9,8	8,3	8,5
Valutadifferenser (netto)	4,2	1,6	−5,0	−0,3	2,3
Provisioner	1,2	0,8	0,7	0,5	−[1]
Övrigt (inkomsträntor m. m.)	−0,4	0,0	−0,9	−0,4	−0,6
Summa	**66,5**	**63,8**	**53,4**	**53,2**	**63,7**

[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 budgetår med minskade totala utgifter för statsskulden bröts 1989/90 då såväl ränteutgifterna som realiserade valutaförluster ökade. Ränteutgifterna steg med 8,6 miljarder kronor och valutaförlusterna med 2,6 miljarder kronor jämfört med budgetåret 1988/89 och uppgick till 62,0 resp. 2,3 miljarder kronor. Vid jämförelsen bör dock uppmärksammas att för 1988/89 medförde en bokföringsteknisk omläggning av redovisningen av statsskuldväxelräntor en engångseffekt av minskade ränteutgifter med 6,9 miljarder kronor. Bortsett från denna effekt har ränteutgifterna sedan budgetåret 1984/1985 legat på en relativt konstant nivå varierande mellan 62,0 och 58,6 miljarder kronor.

Som framgår av tabell 1 har förändringen av de totala utgifterna för statsskulden i hög grad 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 4,2 miljarder kronor och valutavinst (netto) på 5,0 miljarder kronor. Budgetåret 1989/90 redovisades valutaförlust på 2,3 miljarder kronor.

Ränteutgifter m. m. 1990/91 och 1991/92

Anslaget Räntor på statsskulden, m. m. har i statsbudgeten för budgetåret 1990/91 upptagits till 59,0 miljarder kronor och i budgetpropositionen 1991 har för budgetåret 1991/92 upptagits ett beräknat belopp av 61,0 miljarder kronor. I tabell 2 redovisas inkomst- och utgiftsstat för i statsbudgeten för 1990/91 upptaget belopp och en nu reviderad beräkning samt förslag avseende budgetåret 1991/92.

Tabell 2. Beräknade räntor på statsskulden, m. m. tkr

	Enligt statsbudgeten 1990/91	Reviderad beräkning 1990/91	Förslag 1991/92
Utgifter			
Räntor på lån i svenska kronor	53 800 000	57 450 000	60 100 000
Räntor på lån i utländsk valuta	7 500 000	7 150 000	5 300 000
Valutaförluster	700 000	1 600 000	600 000
Underkurs vid emissioner (kapitalrabatter)	1	600 000	1
Kursförluster	1	1	1
Summa utgifter	**62 000 002**	**66 800 001**	**66 000 002**
Inkomster			
Räntor på lån i svenska kronor	2 400 000	2 300 000	3 540 000
Räntor på lån i utländsk valuta	340 000	400 000	800 000
Valutavinster	200 000	900 000	600 000
Överkurs vid emission (uppgäld)	1	150 000	1
Kursvinster	1	500 000	1
Preskriberade obligationer kuponger och vinster	59 999	50 000	59 999
Aktieutdelning i PMC	1	1	1
Summa inkomster	**3 000 002**	**4 300 001**	**5 000 002**
Summa nettoutgifter	**59 000 000**	**62 500 000**	**61 000 000**

Budgetåret 1990/91

En förnyad beräkning av anslaget Räntor på statsskulden, m. m. visar att utgifterna för innevarande budgetår blir större än vad som angetts i statsbudgeten, 62,5 miljarder kronor mot i statsbudgeten 59,0 miljarder kronor.

Räntorna för lån i svenska kronor beräknas öka med netto 3,8 miljarder kronor till följd av att främst de korta räntorna tidvis under budgetåret legat väsentligt högre än vad som antogs vid beräkningarna till statsbudgeten. Vidare har nettolånebehovet blivit större och upplåningen i utländsk valuta mindre än vad som tidigare antagits.

Räntorna för lån i utländsk valuta beräknas minska (netto) med 0,4 miljarder kronor. Realiserade valutadifferenser (netto) beräknas nu resultera i valutaförlust på 0,7 miljarder kronor mot statsbudgetens beräknade 0,5 miljarder kronor.

Budgetåret 1991/92

I 1991 års budgetproposition har anslaget *Räntor på statsskulden, m. m.* upptagits med ett beräknat belopp på 61,0 miljarder kronor. Medel för riksgäldskontoret att anvisas på anslaget Räntor på statsskulden, m. m. för budgetåret 1991/92 beräknas nu till oförändrat 61,0 miljarder kronor. Specifikation av beräkningarna framgår av tabell 2.

En beräkningsteknisk förutsättning är ett antaget nettoupplåningsbehov för budgetåret 1991/92 på ca 5 miljarder kronor. Statens refinansieringsbehov för lån i svenska kronor beräknas till ca 225 miljarder kronor, varav räntelöpande obligationslån 41,4 miljarder kronor, riksobligationslån 8 miljarder kronor, premielån 5,9 miljarder kronor, sparobligationslån 5,5 mil-

jarder kronor, statsskuldväxlar 160 miljarder kronor. Beräkningen av statsskuldräntor har skett utifrån räntenivån i början av april 1991.

Ränteutgifterna för lån i svenska kronor beräknas öka med 2,6 miljarder kronor jämfört med innevarande budgetår. Riksgäldskontorets ränteinkomster på grund av kreditgivning till affärsverk m. fl. beräknas under budgetåret 1991/92 uppgå till 3,5 miljarder kronor, vilket är 1,2 miljarder kronor mer än för innevarande budgetår.

Ränteutgifterna för lån i utländsk valuta beräknas mellan budgetåren 1990/91 och 1991/92 minska med 1,9 miljarder kronor beroende främst på att valutaskulden minskat. Uppköp av obligationer i utländsk valuta beräknas ge inkomsträntor på 800 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 1990/91 som budgetåret 1991/92 har skett utifrån räntenivån i början av april 1991.

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 1991 skulle för inhemska lån betyda en förändring i ränteutgifterna för budgetåret 1991/92 – under i övrigt oförändrade förhållanden vad gäller upplåningens storlek och dess inriktning på olika låneinstrument – med ett belopp i storleksordningen 0,8 miljarder kronor.

Vad beträffar räntor för lån i utländsk valuta skulle en ränteförändring med en procentenhet från 1 juli 1991 leda till att ränteutgifterna, under i övrigt oförändrade förhållanden, förändras med 0,2 miljarder kronor för budgetåret 1991/92. Valutakursernas utveckling har numera mindre betydelse för både ränteutgifter och realiserade valutaförluster och valutavinster. En förändring av dollarkursen med 10 öre påverkar ränteutgifterna med 20 miljoner kr. och valutanettot med 50 miljoner kr. för budgetåret 1991/92.

Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1991

Reviderat förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92

Reviderat förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92

1 *Riksdagen 1990/91. 1 saml. Nr 150. Bilaga I: 1.5*

Förändringar i förslaget till statsbudget budgetåret 1991/92

Inkomster

	Budget-propositionen 1000-tal kr.	Senare ändringar 1000-tal kr.	Summa 1000-tal kr.
Skatter	399 077 001	-3 303 601	395 834 600
Inkomster av statens verksamhet	45 648 378	+ 9 647 398	55 295 776
Inkomster av försåld egendom	37 700	+ 559 000	596 700
Återbetalning av lån	7 063 041	+ 45 000	7 108 041
Kalkylmässiga inkomster	3 102 300	- 6 165 741	897 300
Summa	**454 928 420**	**+ 4 742 797**	**459 723 417**

Underskott	**10 289 214**
	470 012 631

Förändringar i förslaget till statsbudget budgetåret 1991/92

Utgifter

	Budget-propositionen 1000-tal kr.	Senare ändringar 1000-tal kr.	Summa 1000-tal kr.
Kungliga hov- och slottsstaterna	52 721	-	52 721
Justitiedepartementet	7 127 491	-	7 127 491
Utrikesdepartementet	15 427 462	1	15 427 463
Försvarsdepartementet	35 459 916	+2 336 281	37 796 197
Socialdepartementet	125 970 047	- 212 968	125 757 079
Kommunikationsdepartementet	18 311 875	+ 16 900	18 328 775
Finansdepartementet	28 776 557	+ 20 129	28 796 686
Utbildningsdepartementet	61 592 375	+ 483 308	62 075 683
Jordbruksdepartementet	9 346 401	+ 94 052	9 440 453
Arbetsmarknadsdepartementet	32 921 589	+2 673 200	35 594 789
Bostadsdepartementet	32 616 108	- 200 000	32 416 108
Industridepartementet	5 644 657	+ 723 549	6 368 206
Civildepartementet	15 032 619	+ 270 102	15 302 721
Miljödepartementet	1 052 083	+ 279 679	1 331 762
Rikdsdagen och dess myndigheter	682 997	+ 12 500	695 497
Räntor på statsskulden	61 000 000	-	61 000 000
Oförutsedda utgifter	1 000	-	1 000
Summa:	**451 015 898**	**+6 496 733**	**457 512 631**
Minskning av anslagsbehållningar	**1 500 000 000**	**0**	**1 500 000 000**
Beräknad tillkommande utgifts-behov, netto	**3 000 000**	**8 000 000**	**11 000 000**
Summa:	**455 515 898**	**14 496 733**	**470 012 631**

Specifikation av statsbudgetens inkomster under budgetåret 1991/92

1991/92	Tusental kr.		
1000 Skatter:			
1100 Skatt på inkomst:			
1110 Fysiska personers inkomstskatt:			
1111 Fysiska personers inkomstskatt	21 232 000	*21 232 000*	
1120 Juridiska personers inkomstskatt:			
1121 Juridiska personers inkomstskatt	25 607 000		
1122 Avskattning av företagens reserver			
1123 Beskattning av tjänstegruppliv	1 800 000	*27 407 000*	
1130 Ofördelbara inkomstskatter:			
1131 Ofördelbara inkomstskatter	1 100 000	*1 100 000*	
1140 Övriga inkomstskatter:			
1141 Kupongskatt	445 000		
1142 Utskiftningsskatt och ersättningsskatt	35 000		
1143 Bevillningsavgift	5 000		
1144 Lotterivinstskatt	1 524 000	*2 009 000*	**52 027 000**
1200 Lagstadgade socialavgifter:			
1211 Folkpensionsavgift	49 280 000		
1221 Sjukförsäkringsavgift, netto	9 780 700		
1231 Barnomsorgsavgift	14 552 000		
1241 Vuxenutbildningsavgift	1 726 000		
1251 Övriga socialavgifter, netto	- 545 000		
1271 Inkomster av arbetsgivaravgifter till arbetarskyddsverkets och arbetsmiljöinsitutets verksamhet	221 000		
1281 Allmän löneavgift	1 878 000		
1291 Särskild löneskatt	8 530 000	*85 422 700*	**85 422 700**
1300 Skatt på egendom:			
1310 Skatt på fast egendom:			
1311 Skogsvårdsavgifter	440 000		
1312 Fastighetsskatt	8 565 400	*9 005 400*	
1320 Förmögenhetsskatt:			
1321 Fysiska personers förmögenhetsskatt	2 924 000		
1322 Juridiska personers förmögenhetsskatt	80 000	*3 004 000*	
1330 Arvsskatt och gåvoskatt:			
1331 Arvsskatt	1 000 000		
1332 Gåvoskatt	350 000	*1 350 000*	
1340 Övrig skatt på egendom:			
1341 Stämpelskatt	7 050 000		
1342 Skatt på värdepapper	3 400 000	*10 450 000*	**23 809 400**
1400 Skatt på varor och tjänster:			
1410 Allmänna försäljningsskatter:			
1411 Mervärdeskatt	149 800 000	*149 800 000*	
1420, 1430 Skatt på specifika varor:			
1421 Bensinskatt	17 600 000		
1422 Särskilda varuskatter	1 160 000		
1423 Försäljningsskatt på motorfordon	1 630 000		
1424 Tobaksskatt	5 926 000		
1425 Skatt på spritdrycker	6 400 000		
1426 Skatt på vin	3 430 000		

1991/92		Tusental kr.		
1427	Skatt på malt- och läskedrycker	2 664 000		
1428	Energiskatt	17 600 000		
1429	Särskild avgift på svavelhaltigt bränslen	500		
1431	Särskild skatt för oljeprodukter m. m.	148 000		
1432	Kassettskatt	230 000		
1433	Skatt på videobandspelare	196 000		
1434	Skatt på viss elektrisk kraft	958 000		
1435	Särskild skatt mot försurning	0	*57 942 500*	
1440	*Överskott vid försäljning av varor med statsmonopol:*			
1441	AB Vin- & Spritcentralens inleverera överskott	150 000		
1442	Systembolaget AB:s inlevererade överskott	200 000	*350 000*	
1450	*Skatt på tjänster:*			
1451	Reseskatt	390 000		
1452	Skatt på annonser och reklam	1 190 000		
1453	Totalisatorskatt	650 000		
1454	Skatt på spel	90 000	*2 320 000*	
1460	*Skatt på vägtrafik:*			
1461	Fordonsskatt	4 000 000		
1462	Kilometerskatt	3 010 000	*7 010 000*	
1470	*Skatt på import:*			
1471	Tullmedel	5 200 000	*5 200 000*	
1480	*Övriga skatter på varor och tjänster:*			
1481	Övriga skatter på varor och tjänster	1 300 000	*1 300 000*	**223 922 500**
1500	**Avräkningsskatt**			
1511	Avräkningsskatt	10 932 000	*10 932 000*	**10 932 000**
			Summa skatter	**395 834 600**
2000	**Inkomster av statens verksamhet:**			
2100	**Rörelseöverskott:**			
2110	*Affärsverkens inlevererade överskott:*			
2111	Postverkets inlevererade överskott	49 670		
2112	Televerkets inlevererade överskott	7 412 696		
2113	Statens järnvägars inlevererade överskott	0		
2114	Luftfartsverkets inlevererade överskott	395 500		
2115	Affärsverket FFV:s inlevererade överskott	0		
2116	Statens vattenfallsverks inlevererade utdelning	1 690 000		
2117	Domänverkets inlevererade överskott	1 616 000		
2118	Sjöfartsverkets inlevererade överskott	49 570		
2119	Statens vattenfallsverks inleverans av motsvarighet till statlig skatt	440 000	*11 653 436*	
2120	*Övriga myndigheters inlevererade överskott:*			
2121	Vägverkets inlevererade överskott	0		
2123	Inlevererat överskott av uthyrning av ADB-utrustning	215 000		

1991/92		Tusental kr.		
	2124 Inlevererat överskott av riksgäldskontorets garantiverksamhet	0	*215 000*	
2130	*Riksbankens inlevererade överskott:*			
	2131 Riksbankens inlevererade överskott	7 500 000	*7 500 000*	
2150	*Överskott från spel verksamhet:*			
	2151 Tipsmedel	1 636 970		
	2152 Lotterimedel	1 062 224	*2 699 194*	**22 067 630**
2200	**Överskott av statens fastighetsförvaltning:**			
2210	*Överskott av fastighetsförvaltning:*			
	2211 Överskott av kriminalvårdsstyrelsens fastighetsförvaltning	0		
	2214 Överskott av byggnadsstyrelsens verksamhet	975 701	*975 701*	**975 701**
2300	**Ränteinkomster:**			
2310, 2320	*Räntor på näringslån:*			
	2311 Räntor på lokaliseringslån	130 000		
	2313 Ränteinkomster på statens avdikningslån	5		
	2314 Ränteinkomster på lån till fiskerinäringen	9 546		
	2316 Ränteinkomster på vattenkraftslån	132		
	2317 Ränteinkomster på luftfartslån	0		
	2318 Ränteinkomster på statens lån till de mindre skeppsfarten	2 000		
	2321 Ränteinkomster på skogsväglån	30		
	2322 Räntor på övriga näringslån, Kammarkollegiet	113 229		
	2323 Räntor på övriga näringslån, Lantbruksstyrelsen	2 165		
	2324 Räntor på televerkets statslån	273 352		
	2325 Räntor på postverkets statslån	50 470		
	2326 Räntor på affärverkets FFV:s statslån	0		
	2327 Räntor på statens vattenfallsverks statslån	2 352 035	*2 932 964*	
2330	*Räntor på bostadslån:*			
	2332 Ränteinkomster på lån för bostadsbyggande	7 779 000		
	2333 Ränteinkomster på lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlad barnrika familjer	140		
	2334 Räntor på övriga bostadslån, Bostadsstyrelsen	2 100	*7 781 240*	
2340	*Räntor på studielån:*			
	2341 Ränteinkomster på statens lån för universitetsstudier och garantilån för studerande	170		
	2342 Ränteinkomster på allmänna studielån	5 000	*5 170*	
2350	*Räntor på energisparlån:*			
	2351 Räntor på energisparlån	430 000	*430 000*	
2360	*Räntor på medel avsatta till pensioner:*			
	2361 Räntor på medel avsatta till folkpensionering	6 000	*6 000*	
2370	*Räntor på beredskapslagring:*			
	2371 Räntor på beredskapslagring och förrådsanläggningar	559 000	*559 000*	

1991/92		Tusental kr.		
2380, 2390	*Övriga ränteinkomster:*			
2381	Ränteinkomster på lån till personal inom utrikesförvaltningen m.m.	0		
2383	Ränteinkomster på statens bosättningslån	150		
2384	Ränteinkomster på lån för kommunala markförvärv	24		
2385	Ränteinkomster på lån för studentkårslokaler	30		
2386	Ränteinkomster på lån för allmänna samlingslokaler	13 000		
2389	Ränteinkomster på lån för inventarier vissa specialbostäder	111		
2391	Ränteinkomster på markförvärv för jordbrukets rationalisering	1 200		
2392	Räntor på intressemedel	2 000		
2394	Övriga ränteinkomster	35 820		
2395	Räntor på särskilda räkningar i riksbanken	1 300 000		
2396	Ränteinkomster på det av byggnadsstyrelsen förvaltade kapitalet	1 616 681	*2 969 016*	**14 683 390**
2400	**Aktieutdelning:**			
2410	*Inkomster av statens aktier:*			
2411	Inkomster av statens aktier	1 290 072	*1 290 072*	1 290 072
2500	**Offentligrättsliga avgifter:**			
2511	Expeditionsavgifter	851 766		
2522	Avgifter för granskning av filmer och videogram	6 000		
2523	Avgifter för särskild prövning och fyllnadsprövning inom skolväsen	1 600		
2527	Avgifter för statskontroll av krigsmaterieltillverkningen	1		
2528	Avgifter vid bergsstaten	3 183		
2529	Avgifter vid patent- och registrering väsendet	8 814		
2531	Avgifter för registrering i förening register	36 043		
2532	Utsökningsavgifter	0		
2534	Vissa avgifter för registrering av körkort och motorfordon	184 948		
2535	Avgifter för statliga garantier	145 703		
2536	Lotteriavgifter	1 205		
2537	Miljöskyddsavgift	85 200		
2538	Miljöavgift på bekämpningsmedel och handelsgödsel	272 300		
2539	Täktavgift	21 000		
2541	Avgifter vid tullverket	70 000		
2542	Patientavgifter vid tandläkarutbildningen	5 100		
2543	Skatteutjämningsavgift	11 688 000		
2544	Avgifter i ärenden om lokala kabelsändningar	0		
2545	Närradioavgifter	4 250		
2546	Avgifter vid registrering av fritidsbåtar	0		
2547	Avgifter för statens telenämnds verksamhet	3 845	*13 388 958*	**13 388 958**

1991/92		Tusental kr.		
2600	**Försäljningsinkomster:**			
	2611 Inkomster vid kriminalvården	214 000		
	2619 Inkomster vid riksantikvarieämbetet	0		
	2624 Inkomster av uppbörd av felparkeringsavgifter	87 116		
	2625 Utförsäljning av beredskapslager	75 000		
	2626 Inkomster vid banverket	790 000	*1 116 116*	**1 116 116**
2700	**Böter m.m.:**			
	2711 Restavgifter	402 364		
	2712 Bötesmedel	321 500		
	2713 Vattenföroreningsavgift	45	*723 909*	**723 909**
2800	**Övriga inkomster av statens verksamhet:**			
	2811 Övriga inkomster av statens verksamhemhet	1 000 000	*1 000 000*	**1 000 000**
		Summa inkomster av staten verksamhet		**55 295 776**
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		
	3122 Vägverkets inkomster av försålda byggnader och maskiner	0		
	3124 Statskontorets inkomster av försålda datorer m.m.	0		
	3125 Byggnadsstyrelsens inkomster av försålda byggnader	25 000	*25 000*	**25 000**
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	539 000	*570 700*	**570 700**
		Summa inkomster av försåld egendom		**596 700**
4000	**Återbetalning av lån:**			
4100	**Återbetalning av näringslån:**			
	4110 *Återbetalning av industrilån:*			
	4111 Återbetalning av lokaliseringslån	125 000	*125 000*	
	4120 Återbetalning av jordbrukslån:			
	4122 Återbetalning av statens avdikningslån	2		
	4123 Återbetalning av lån till fiskerinäringen	29 036	*29 038*	

1991/92		Tusental kr.		
4130	*Återbetalning av övriga näringslån:*			
4131	Återbetalning av vattenkraftslån	248		
4132	Återbetalning av luftfartslån	0		
4133	Återbetalning av statens lån till den mindre skeppsfarten	4 200		
4135	Återbetalning av skogsväglån	57		
4136	Återbetalning av övriga näringslån, Kammarkollegiet	102 600		
4137	Återbetalning av övriga näringslån, Lantbruksstyrelsen	950		
4138	Återbetalning av tidigare infriade statliga garantier	211 300	*319 355*	**473 393**
4200	**Återbetalning av bostadslån m.m.:**			
4211	Återbetalning av lån till egnahem	0		
4212	Återbetalning av lån för bostadsbyggande	4 000 000		
4213	Återbetalning av lån för bostadsförsörjningen för mindre bemedlade barnrika familjer	507		
4214	Återbetalning av övriga bostadslån, Bostdsstyrelsen	7 960	*4 008 467*	**4 008 467**
4300	**Återbetalning av studielån:**			
4311	Återbetalning av statens lån för universitetsstudier	150		
4312	Återbetalning av allmänna studielån	5 000		
4313	Återbetalning av studiemedel	2 192 000	*2 197 150*	**2 197 150**
4400	**Återbetalning av energisparlån:**			
4411	Återbetalning av energisparlån	300 000	*300 000*	**300 000**
4500	**Återbetalning av övriga lån:**			
4511	Återbetalning av lån till personal in utrikesförvaltningen m.m.	0		
4513	Återbetalning av lån för kommunala markförvärv	150		
4514	Återbetalning av lån för studentkårlokaler	102		
4515	Återbetalning av lån för allmänna samlingslokaler	6 890		
4516	Återbetalning av utgivna startlån och bidrag	9 000		
4517	Återbetalning från Portugalfonden	100		
4519	Återbetalning av statens bosättningslån	200		
4521	Återbetalning av lån för inventarier vissa specialbostäder	318		
4525	Återbetalning av lån för svenska FN-styrkor	70 000		
4526	Återbetalning av övriga lån	42 271	*129 031*	**129 031**
		Summa återbetalning av lån		**7 108 041**
5000	**Kalkylmässiga inkomster:**			
5100	**Avskrivningar och amorteringar:**			
5110	*Affärsverkens avskrivningar och amorteringar:*			
5113	Statens järnvägars avskrivningar	0		
5115	Affärsverket FFV.s amorteringar	0		
5116	Statens vattenfallsverks amorteringar	1 035 000	*1 035 000*	

1991/92		Tusental kr.		
5120	*Avskrivningar på fastigheter:*			
	5121 Avskrivningar på fastigheter	361 000	*361 000*	
5130	*Uppdragsmyndigheters komplementkostnader:*			
	5131 Uppdragsmyndigheters m.fl. komplementkostnader	110 000	*110 000*	
5140	*Övriga avskrivningar:*			
	5141 Vägverkets avskrivningar	0		
	5143 Avskrivningar på ADB-utrustning	424 000		
	5144 Avskrivningar på förrådsanläggningar för civilt totalförsvar	33 300	*457 300*	**1 963 300**
5200	**Statliga pensionsavgifter, netto:**			
	5211 Statliga pensionsavgifter, netto	-1 169 000	*-1 169 000*	**-1 169 000**
5300	**Statliga avgifter:**			
	5311 Avgifter för företagshälsovård	103 000	*103 000*	**103 000**
		Summa kalkylmässiga inkomster		**897 300**
		STATSBUDGETENS TOTALA INKOMSTER		**459 732 417**

Specifikation av förändringar i utgiftsanslag för budgetåret 1991/92 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 Utrikesdepartementet					
Finansiellt stöd till Central- och Östeuropa, förslagsanslag	0	150	1	+	1
	0		1	+	1
IV Försvarsdepartementet					
Arméförband:					
Ledning och förbandsverksamhet, förslagsanslag	7 723 100	102	7 755 000	+	31 900
Anskaffning av materiel, förslagsanslag	2 594 800	102	3 470 300	+	875 500
Anskaffning av anläggningar, förslagsanslag	432 000	102	530 000	+	98 000
Marinförband:					
Ledning och förbandsverksamhet, förslagsanslag	2 537 300	102	2 681 000	+	143 700
Anskaffning av materiel, förslagsanslag	2 333 000	102	2 410 600	+	77 600
Anskaffning av anläggningar, förslagsanslag	169 000	102	176 750	+	7 750
Flygvapenförband:					
Ledning och förbandsverksamhet, förslagsanslag	4 094 800	102	4 384 000	+	289 200
Anskaffning av materiel, förslagsanslag	5 908 800	102	6 056 600	+	147 800
Anskaffning av anläggningar, förslagsanslag	375 000	102	259 100	-	115 900
Operativ ledning m.m.:					
Ledning och förbandsverksamhet, förslagsanslag	880 660	102	890 500	+	9 840
Anskaffning av materiel, förslagsanslag	121 300	102	144 000	+	22 700
Anskaffning av anläggningar, förslagsanslag	110 650	102	73 500	-	37 150
Forskning och utveckling, förslagsanslag	115 000	102	73 770	-	41 230
Försvarets civilförvaltning, förslagsanslag	117 330	102	118 100	+	770
Försvarets sjukvårdsstyrelse, förslagsanslag	37 180	102	40 300	+	3 120
Anskaffning av anläggningar för gemensamma myndigheter, förslagsanslag	64 250	102	54 000	-	10 250
Fortifikationsförvaltningen, förslagsanslag	1	102	1		0
Försvarets materielverk, förslagsanslag	922 200	102	1 015 400	+	93 200
Anskaffning av anläggningar för försvarets forskningsanstalt, förslagsanslag	51 520	102	21 530	-	29 990
Försvarets radioanstalt, förslagsanslag	302 560	102	330 883	+	28 323
Värnpliktsverket, förslagsanslag	159 350	102	168 374	+	9 024
Militärhögskolan, förslagsanslag	62 130	102	68 000	+	5 870
Försvarets förvaltningsskola, förslagsanslag	17 420	102	19 000	+	1 580
Försvarets mediecenter, förslagsanslag	1	102	1		0
Krigsarkivet, förslagsanslag	9 070	102	9 500	+	430
Statens försvarshistoriska museer, förslagsanslag	18 620	102	21 700	+	3 080
Frivilliga försvarsorganisationer m.m., förslagsanslag	125 687	102	140 000	+	14 313
Försvarets datacenter, förslagsanslag	1	102	1		0
Reserv för det militära försvaret, förslagsanslag	123 000	102	0	-	123 000
Gemensam försvarsforskning, förslagsanslag	403 180	102	443 100	+	39 920
Avveckling av försvarets rationaliseringsinstitut, förslagsanslag	24 420	102	20 300	-	4 120
Försvarshögskolan, förslagsanslag	6 430	102	7 060	+	630
Kustbevakningen, förslagsanslag	242 560	102	273 630	+	31 070
Anskaffning av material till kustbevakningen, förslagsanslag	60 000	102	48 000	-	12 000
Vissa nämnder m.m. inom det militära försvaret, förslagsanslag	7 380	102	9 000	+	1 620
Reglering av prisstegringar, förslagsanslag	3 000 000	102	2 900 000	-	100 000

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)	
		Propositionens eller skrivelsens nummer	Anslagsbelopp		
Överstyrelsen för civil beredskap:					
Förvaltningskostnader, förslagsanslag	52 520	102	52 870	+	350
Civil ledning och samordning, reservationsanslag	82 100	102	65 400	-	16 700
Civilbefälhavarna, förslagsanslag	28 400	102	0	-	28 400
Signalskydd, reservationsanslag	7 700	102	7 100	-	600
Civilbefälhavarna: Förvaltningskostnader m.m., förslagsanslag	-	102	22 510	+	22 510
Civilbefälhavarna: Utbildnings- och övningsverksamhet, reservationsanslag	-	102	7 490	+	7 490
Vissa teleanordningar, reservationsanslag	9 100	102	0	-	9 100
Befolkningsskydd och räddningstjänst, förslagsanslag	604 400	102	596 882	-	7 518
Anläggningar för räddningsskolorna m.m., förslagsanslag	23 100	102	26 480	+	3 380
Skyddsrum, m.m. förslagsanslag	535 300	102	503 250	-	32 050
Identitetsbrickor, förslagsanslag	1 210	102	2 330	+	1 120
Ersättning för verksamhet vid räddningstjänst m.m., förslagsanslag	5	102	5		0
Frivilligorganisationer inom den civila delen av totalförsvaret m.m., förslagsanslag	64 550	102	70 990	+	6 440
Vapenfristyrelsen, förslagsanslag	148 000	102	151 170	+	3 170
Styrelsen för psykologiskt försvar, förslagsanslag	9 200	102	9 380	+	180
Drift av beredskapslager, förslagsanslag	248 044	102	68 660	-	179 384
Beredskapslagring och industriella åtgärder, reservationsanslag	125 642	102	53 070	-	72 572
Överstyrelsen för civil beredskap: Kapitalkostnader	-	102	184 500	+	184 500
Överstyrelsen för civil beredskap: Täckande av förluster till följd av statliga beredskapsgarantier, förslagsanslag	1	102	1		0
Försvarets forskningsanstalt: Intäktsfinansierad uppdragsverksamhet, förslagsanslag	1	102	1		0
Flygtekniska försöksanstalten, förslagsanslag	10 960	102	9 540	-	1 420
Beredskapsstyrka för FN-tjänst, förslagsanslag	38 876	102	42 110	+	3 234
FN-styrkors verksamhet utomlands, förslagsanslag	244 540	102	267 640	+	23 100
Övervakningskontingenten i Korea, förslagsanslag	4 964	102	5 290	+	326
Anläggningar m.m. för vissa militära ändamål, reservationsanslag	6 954	102	0	-	6 954
Anslag för mervärdeskatt,	-	102	971 397	+	971 397
Vissa nämnder m.m. inom försvarsdepartementets område, förslagsanslag	10 898	102	11 380	+	482
Flygtekniska försöksanstalten: Intäktsfinansierad uppdragsverksamhet, förslagsanslag	1	102	1		0
Summa	**35 406 166**		**37 742 447**		**+2 336 281**
V Socialdepartementet					
Riksförsäkringsverket, förslagsanslag	509 952	102	517 421	+	7 469
Statens rättskemiska laboratorium, förslagsanslag	26 702	93	0	-	26 702
Statens rättsläkarstationer, förslagsanslag	43 149	93	0	-	43 149
Rättsmedicinalverket, förslagsanslag	-	93	59 554	+	59 554
Beredskapslagring och utbildning m.m. för hälso- och sjukvård i krig, reservationsanslag	62 790	102	55 190	-	7 600
Driftkostnader för beredskapslagring m.m., förslagsanslag	67 210	102	69 470	+	2 260

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 folkhälsoinstitut, reservationsanslag	-	175	47 500	+ 47 500
Statligt bidrag för viss vårdgaranti, reservationsanslag	-	150	250 000	+ 250 000
Bidrag till allmän sjukvård m.m., förslagsanslag	4 512 682	150	4 067 682	- 445 000
Allmänna försäkringskassor, förslagsanslag	637 951	150	649 651	+ 11 700
Bidrag till sjukförsäkringen, förslagsanslag	7 867 000	150,181	6 823 000	- 1 044 000
Bidrag till kommunala bostadstillägg till folk-pension, förslagsanslag	1 525 000	150	1 595 000	+ 70 000
Bidrag till social hemhjälp, ålderdoms-hem m.m., förslagsanslag	3 496 852	150	4 001 852	+ 505 000
Bidrag till byggande av gruppbostäder, reservationsanslag	-	150	400 000	+ 400 000
Summa	**18 749 288**		**18 536 320**	**- 212 968**
VI Kommunikationsdepartementet				
Vägverket: Försvarsuppgifter, reservationsanslag	41 000	102	49 190	+ 8 190
Banverket: Försvarsuppgifter, reservationsanslag	37 600	102	33 950	- 3 650
Luftfartsverket: Beredskap för civil luftfart, reservationsanslag	48 500	102	56 080	+ 7 580
Transportrådet: Åtgärder inom den civila delen av totalförsvaret, reservationsanslag	-	102	4 780	+ 4 780
Summa	**127 100**		**144 000**	**+ 16 900**
VII Finansdepartementet				
Kronofogdemyndigheterna, förslagsanslag	844 648	150	694 648	- 150 000
Bonusränta för ungdomsbosparande, förslagsanslag	-	150	130	+ 130
Bankinspektionen, reservationsanslag	1	177	0	- 1
Försäkringsinspektionen, reservationsanslag	1	177	0	- 1
Finansinspektionen, anslag	-	177	1	+ 1
Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m.m., förslagsanslag	20 698 000	150	20 868 000	+ 170 000
Summa	**21 542 650**		**21 562 779**	**+ 20 129**
VIII Utbildningsdepartementet				
Statets skolverk, förslagsanslag	371 759	150	219 609	- 152 150
Statens institut för handikappfrågor i skolan, förslagsanslag	26 533	150	80 439	+ 53 906
Bidrag till driften av särvux, förslagsanslag	22 387	85	38 563	+ 16 176
Bidrag till undervisning av invandrare i svenska språket, förslagsanslag	277 316	85	290 000	+ 12 684
Sameskolor, förslagsanslag	23 509	82	27 532	+ 4 023
Statens skolor för vuxna, förslagsanslag	31 096	85	25 757	- 5 339
Bidrag till studieförbunden m.m., förslagsanslag	1 166 633	82	0	- 1 166 633
Bidrag till driften av folkhögskolor m.m., förslagsanslag	676 288	82	0	- 676 288
Bidrag till folkbildningen, förslagsanslag	-	82	2 148 644	+2 148 644
Bidrag till vissa handikappåtgärder inom folkbildningen	-	82	43 569	+ 43 569
Bidrag till viss central kursverksamhet	41 400	82	43 352	+ 1 952
Bidrag till kontakttolkutbildning, förslagsanslag	4 252	82	7 241	+ 2 989
Bidrag till skolöverstyrelsen m.fl. myndigheters avvecklingsorganisation, förslagsanslag	-	150	1	+ 1

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)	
		Propositionens eller skrivelsens nummer	Anslagsbelopp		
Universitets- och högskoleämbetet, förslagsanslag	116 515	90	111 545	-	4 970
Vissa särskilda utgifter inom högskolan m.m., reservationsanslag	78 697	150	77 697	-	1 000
Utbildning för tekniska yrken, reservationsanslag	1 445 777	90	1 452 587	+	6 810
Utbildning för vårdyrken, reservationsanslag	537 890	90	533 970	-	3 920
Utbildning för undervisningsyrken, reservationsanslag	1 007 063	90	999 723	-	7 340
Lokala och individuella linjer och fristående kurser, reservationsanslag	739 826	150	890 296	+	150 470
Inredning och utrustning av lokaler vid högskoleenheterna m.m., reservationsanslag	670 000	150	710 100	+	40 100
Bidrag till kommunal högskoleutbildning m.m., reservationsanslag	253 004	150	258 254	+	5 250
Bidrag till vissa studiesociala ändamål, förslagsanslag	106 474	108	112 867	+	6 393
Fraktstöd för film, förslagsanslag	1 213	81	0	-	1 213
Filmstöd, reservationsanslag	55 739	81	59 229	+	3 490
Bidrag till utvecklingsverksamhet inom kulturområdet m.m., reservationsanslag	104 254	82	109 958	+	5 704
Summa	**7 757 625**		**8 240 933**	+	**483 308**
IX Jordbruksdepartementet					
Stöd till jordbruket och livsmedelsindustrin i norra Sverige, förslagsanslag	660 000	99	839 000	+	179 000
Omställningsåtgärder i jordbruket m.m., förslagsanslag	5 075 752	99	5 090 752	+	15 000
Stöd till sockerbruken på Öland och Gotland m.m., förslagsanslag	28 000	87	24 500	-	3 500
Fiskeristyrelsen, förslagsanslag	44 872	87	0	-	44 872
Fiskenämnderna, förslagsanslag	10 976	87	0	-	10 976
Fiskeriverket, förslagsanslag	-	87, 150	39 632	+	39 632
Främjande av fiskerinäringen, reservationsanslag	7 830	87	7 865	+	35
Isbrytarhjälp åt fiskarbefolkningen, förslagsanslag	1	87	1		0
Bidrag till fiskets rationalisering m.m., förslagsanslag	9 400	87	9 388	-	12
Lån till fiskerinäringen, reservationsanslag	40 000	87	0	-	40 000
Täckande av förluster vid statlig kreditgaranti till fiske, förslagsanslag	1	87	1		0
Prisreglerande åtgärder på fiskets område, förslagsanslag	1	87	1		0
Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket, reservationsanslag	60 000	90	58 100	-	1 900
Inköp av livsmedel m.m. för beredskapslagring, reservationsanslag	103 000	102	42 876	-	60 124
Kostnader för beredskapslagring av livsmedel m.m., förslagsanslag	201 308	102	223 077	+	21 769
Summa	**6 241 141**		**6 335 193**	+	**94 052**
X Arbetsmarknadsdepartementet					
Utredningar m.m., reservationsanslag	18 265	150	22 465	+	4 200
Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader, ramanslag	2 619 139	150	2 611 139	-	8 000
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, reservationsanslag	11 418 687	150	14 100 687		+2 682 000
Yrkesinriktad rehabilitering, ramanslag	753 153	150	748 153	-	5 000
Summa	**14 809 244**		**17 482 444**		**+2 673 200**

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat *belopp* budget-proposi-tionen	Senare förslag eller beslut		Förändring *Ökning (+)* Minskning(-)
		Propositio-nens eller skrivelsens nummer	Anslags-belopp	
XI Bostadsdepartementet				
Investeringsbidrag för bostadsbyggande, förslagsanslag	5 500 000	150	5 300 000	- 200 000
Summa	**5 500 000**		**5 300 000**	**- 200 000**
XII Industridepartementet				
Näringspolitisk myndighet: Förvaltningskostnader, förslagsanslag	-	87	186 000	+ 186 000
Näringspolitisk myndighet: Utredningar m.m. och information, reservationsanslag	-	87	27 358	+ 27 358
Särskilda avvecklingskostnader, förslagsanslag	-	87	1	+ 1
Statens industriverk: Förvaltningskostnader, förslagsanslag	65 957	87	0	- 65 957
Statens industriverk: Utredningsverksamhet, reservationsanslag	5 250	87	0	- 5 250
Småföretagsutveckling, reservationsanslag	215 300	87	226 630	+ 11 330
Åtgärder för att främja utländska investeringar i Sverige, reservationsanslag	1 500	87	8 600	+ 7 100
Styrelsen för teknisk utveckling: Teknisk forskning och utveckling, reservationsanslag	818 815	87	851 157	+ 32 342
Styrelsen för teknisk utveckling: Förvaltnings-kostnader, förslagsanslag	86 368	87	0	- 86 368
Teknikvenskapliga forskningsrådet, reservations-anslag	67 000	87	130 468	+ 63 468
Europeiskt forsknings- och utvecklingssamarbete, reservationsanslag	61 000	87	126 000	+ 65 000
Regionala utvecklingsinsatser, reservationsanslag	972 000	87	975 500	+ 3 500
Statens energiverk: Förvaltningskostnader, ramanslag	49 588	87	0	- 49 588
Statens energiverk: Utredningar m.m. och information, reservationsanslag	15 243	87	0	- 15 243
Statens elektriska inspektion, ramanslag	12 069	87	13 190	+ 1 121
Energiforskning, reservationsanslag	343 800	88	355 672	+ 11 872
Drift av beredskapslager, förslagsanslag	407 251	102	398 317	- 8 934
Beredskapslagring och industriella åtgärder, reservationsanslag	7 270	102	7 636	+ 366
Åtgärder inom delfunktionen Elkraft, reservationsanslag	21 930	102	32 360	+ 10 430
Täckande av eventuella förluster i anledning av statens vattenfallsverks borgensförbindelser, m.m., förslagsanslag	-	87	1	+ 1
Vissa åtgärder för effektivare användning av energi, reservationsanslag	-	88	165 000	+ 165 000
Insatser för ny energiteknik, reservationsanslag	-	88	370 000	+ 370 000
Summa	**3 150 341**		**3 873 890**	**+ 723 549**
XIII Civildepartementet				
Vissa utvecklingsåtgärder, reservationsanslag	38 000	150	46 000	+ 8 000
Anskaffning av ADB-utrustning, reservationsanslag	533 000	150	658 000	+ 125 000
Bidrag till Statshälsan, förslagsanslag	357 000	150	392 000	+ 35 000
Externa arbetstagarkonsulter, reservationsanslag	8 409	150	8 493	+ 84
Trygghetsåtgärder för statsanställda, reservationsanslag	-	150	89 175	+ 89 175

1000-tal kr.

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)	
		Propositionens eller skrivelsens nummer	Anslagsbelopp		
Länstyrelserna m.m., ramanslag	1 639 722	87	1 648 394	+	8 672
Stöd till internationellt ungdomssamarbete, reservationsanslag	2 298	78	4 050	+	1 752
Jämställdhetsombudsmannen m.m., förslagsanslag	3 996	113	5 900	+	1 904
Särskilda jämställdhetsåtgärder, reservationsanslag	12 854	113	13 369	+	515
Summa	**2 595 279**		**2 865 381**	+	**270 102**
XIV Miljödepartementet					
Miljödepartementet, förslagsanslag	28 727	90	34 217	+	5 490
Utredningar m.m., reservationsanslag	19 000	90	19 000		0
Statens naturvårdsverk, ramanslag	384 516	90, 150	423 776	+	39 260
Bidrag till miljöarbete, reservationsanslag	167 585	90	211 855	+	44 270
Investeringar inom miljöområdet, reservationsanslag	100 000	90	128 000	+	28 000
Miljöforskning, reservationsanslag	112 351	90	133 190	+	20 839
Forskning för ett avfallssnålt samhälle: Avfallshantering, reservationsanslag	4 000	90	12 360	+	8 360
Koncessionsnämnden för miljöskydd, ramanslag	14 253	90	17 863	+	3 610
Bidrag till Förenta Nationerna miljöfond, förslagsanslag	22 000	90	22 000		0
Visst internationellt miljösamarbete, förslagsanslag	10 850	90	13 900	+	3 050
Stockholms internationella miljöinstitut, reservationsanslag	25 000	90	25 000		0
Inredning och utrustning av lokaler vid vissa myndigheter, reservationsanslag	11 400	90	13 200	+	1 800
Kemikalieinspektionen, förslagsanslag	1	90	1		0
Landskapsvårdande åtgärder, reservationsanslag	100 000	90	200 000	+	100 000
Sanering och återställning av miljöskadade områden, reservationsanslag	-	90	25 000	+	25 000
Summa	**999 683**		**1 279 362**	+	**279 679**
XV Riksdagen och dess myndigheter					
Riksdagens byggnader, reservationsanslag	14 400	Försl.18	26 900	+	12 500
Summa	**14 400**		**26 900**	+	**12 500**
Summa förändringar	**116 892 917**		**123 389 650**		**+6 496 733**

Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1991

Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: statsrådet Gradin

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudget för budgetåret 1991/92 m. m.

Tredje huvudtiteln

E 3. Exportkreditnämnden, täckande av vissa utgifter för skadeersättning

1. Bakgrund

Riktlinjerna för exportkreditnämndens (EKN) verksamhet förändrades den 1 juli 1990 genom att riksdagen godkände propositionen (prop. 1989/90: 44, NU 19, rskr. 153) om statlig medverkan vid finansiering av export m. m. De nya riktlinjerna innebär bl.a. att garantiverksamheten fortsatt bedrivs inom två system: ett normalgarantisystem (N-system) och ett LT-system (Long Term) i vilket särskild vikt skall läggas vid det svenska samhällsintresset av garantigivningen. I N-systemet skall garantigivningen ske med målet att verksamheten skall gå ihop och premiesättningen anpassas därefter. Beträffande LT-verksamheten gäller att premien för varje enskild garanti skall sättas med målet att verksamheten på sikt skall vara självbärande.

I propositionen redogjordes för de underskott i EKNs verksamhet som uppstått under de senaste tio åren på grund av stora skadefall. I sammanhanget sades att det inte föreföll realistiskt att återställa balansen genom premiehöjningar på nya affärer.

Enligt de nya riktlinjerna skall underskott som uppstår i garantigivningen finansieras genom räntebärande upplåning. Regeringen kan dock vid behov besluta om räntefrihet för sådan upplåning om den avser fordringar som inte bedöms vara möjliga att återvinna annat än möjligen på mycket lång sikt och då med ett väsentligt begränsat värde.

Som en följd av de nya riktlinjerna har EKN förberett en särredovisning av verksamheten enligt de nya resp. de gamla riktlinjerna att tillämpas med retroaktiv verkan fr. o. m. den 1 juli 1990.

EKN har vidare i skrivelse till regeringen den 11 oktober 1990 hemställt om ersättning för räntekostnader för en upplåning i riksgäldskontoret om upp till 3 400 milj.kr.

2. Föredraganden

I prop. 1990/91: 100 Bilaga 5 angav jag att jag inte då var beredd att ta ställning till EKNs hemställan om räntefri upplåning. Efter ytterligare över-

väganden avser regeringen att senare idag besluta att medge EKN räntefri upplåning för innevarande budgetår i riksgäldskontoret upp till ett belopp av 3 000 milj.kr.

Samtidigt vill jag understryka att framtida upplåning föranledd av utbetalningar av skadeersättningar till följd av garantier utfärdade i enlighet med de nya riktlinjerna skall finansieras genom räntebärande upplåning. Endast i exceptionella fall bör undantag från denna princip göras. Jag vill i sammanhanget erinra om att garantiverksamheten i N-systemet skall ske med målet att verksamheten skall gå ihop och att premiesättningen skall anpassas därefter. EKN arbetar med ett system för premiesättning som innebär att premierna anpassas så att de täcker både de förväntade förlustriskerna i systemet och administrationskostnaderna. I den mån LT-garanti kommer ifråga bör vid varje enskilt beslutstillfälle målet vara att LT-verksamheten på sikt skall vara självbärande.

De nya riktlinjerna innebär ingen ändring avseende EKNs förvaltningsansvar. Även fortsättningsvis skall ett samlat resultat av garantigivningsverksamheten redovisas. Jag förutsätter att EKN genom bl.a. aktiva återvinningsåtgärder söker reducera det uppkomna underskottet så mycket som möjligt. Samtidigt finner jag EKNs avsikt att särredovisa garantigivningen bedriven enligt de nya riktlinjerna lämplig.

Mot bakgrund av de nya riktlinjerna bör erhållna premier för garantigivning i svensk valuta fonderas som likvida reserver för att täcka framtida förluster. Så sker i princip redan för garantigivning i utländsk valuta. Vid skadereglering skall dessa medel användas. Premieintäkterna skall liksom idag också täcka EKNs kostnader för administration.

För fonderingen av erhållna premier i svensk valuta bör ett konto inrättas i riksgäldskontoret. Förräntningen på kontot skall vara marknadsmässig för den bindningstid EKN väljer, och ränteintäkter skall tillfalla EKN. Om kontot längre fram kompletteras med en kredit skall räntekostnaderna belasta EKN i enlighet med vad jag nyss anfört. Sett över en längre tidsperiod bör den genomsnittliga balansen på kontot uppgå till noll.

Jag bedömer att den föreslagna förändringen ej försämrar EKNs möjligheter att finansiera de underskott som tidigare uppstått i garantigivningsverksamheten.

3. Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att ett konto i riksgäldskontoret får ställas till EKNs förfogande för fondering av premieintäkter.

E 9. Täckande av eventuella förluster i anledning av statliga garantier för finansiellt stöd till länder i Central- och Östeuropa.

Nytt anslag (Förslag) 1000

Ett nytt anslag bör föras upp på statsbudgeten för täckande av eventuella kostnader i samband med finansiellt stöd till länder i Central- och Öst-

europa. OECD-länderna har genom den s.k. 24-gruppen etablerat en samverkan sinsemellan och med de internationella institutionerna för att ge finansiellt och annat stöd till Central- och Östeuropa. Inom ramen för detta samarbete har finansiella stödaktioner förberetts för Tjeckoslovakien, Bulgarien, Rumänien och Ungern. En mera kortsiktig stödaktion av liknande karaktär har tidigare genomförts för Polen. Det kompletterande stödet från 24-gruppen utfästs i samband med att överenskommelser träffas med Internationella valutafonden om reformprogram. Sverige bör delta i dessa aktioner. Finansieringsinsatserna kommer att få formen av garantiåtaganden för långfristiga krediter. Garantier för sammanlagt 580 milj. kr. kan behöva ställas ut från svensk sida. Härutöver behövs även en garanti intill ett belopp om 220 milj.kr. avseende en kapitalhöjning i Europarådets fond för social utveckling. Denna fond skall öppna sin verksamhet för Central- och Östeuropa.

Aktionerna till stöd för Central- och Östeuropa befinner sig i ett inledande skede. Eventuella skadefall skall finansieras genom omfördelning inom statsbudgeten. Några skadefall förutses inte under budgetåret 1991/92.

För de statliga garantiåtagandena föreslås en ram om 800 milj.kr. Jag beräknar anslagsbehovet för budgetåret 1991/92 till 1 000 kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

1. att medge att staten ikläder sig betalningsansvar i form av statsgaranti för kreditgivning till länder i Central- och Östeuropa till ett belopp om högst 800 000 000 kr.

2. att till *Täckande av eventuella förluster i anledning av statliga garantier för finansiellt stöd till länder i Central- och Östeuropa* för budgetåret 1991/92 anvisa ett förslagsanslag på 1 000 kr.

Information om Sveriges samarbete med EG

Vid 1988 års riksdagsbehandling av regeringens proposition om Sverige och den västeuropeiska integrationen betonades särskilt behovet av omfattande information om det pågående integrationsarbetet. Mot denna bakgrund tog regeringen initiativ till ett antal informationsaktiviteter för att tillmötesgå detta krav. Informationen om Europafrågorna både till beslutsfattare och allmänhet har sedan dess markant ökat.

Riksdagen hålls fortlöpande informerad om regeringens arbete med integrationsfrågorna. Inför viktigare ställningstaganden samråder regeringen med utrikesnämnden. Därtill samråder regeringen regelbundet med riksdagens EFTA-delegation i EFTA/EG-frågor. Som ett led i det ökade informationsbehovet beslutade riksdagen i juni 1989 att utvidga EFTA-delegationen med företrädare för samtliga partier i riksdagen för att därigenom möjliggöra en effektivare förankring av integrationsprocessen hos de folkvalda.

Regeringens satsning på det Västeuropeiska integrationsarbetet har också

skapat ett ökat intresse hos den svenska allmänheten för dessa frågor. Mot denna bakgrund har regeringen tagit initiativ till ett flertal informationsaktiviteter. År 1988 upprättades en särskild arbetsgrupp för informationsfrågor inom regeringskansliet. Gruppen fungerar som ett forum för samråd i informationsfrågor med anknytning till Europasamarbetet. I gruppen ingår företrädare för en rad olika intresseorganisationer.

Som ett led i strävan att öka informationen till allmänheten om det svenska integrationsarbetet, är nu i stort hela regeringskansliet engagerat i informationen om Europafrågorna. Departement och myndigheter har i ökad omfattning i form av skrifter och seminarier informerat om sina speciella sakområden och eventuella konsekvenser av ett svenskt närmande till EG. Detta informationsarbete sker i nära samråd med UDs handelsavdelning (UDH).

Handelsavdelningen har också ökat sin informationsspridning till allmänheten via regelbundna nyhetspublikationer, redovisningsskrifter och lägesrapporter samt översiktliga och specialinriktade informationsskrifter. Andra informationsaktiviteter, som EG-seminarier i olika fackdepartements och myndigheters regi samt journalistseminarier och stormöten om Europafrågorna, har också initierats av UDH. För denna verksamhet disponerar UDH under budgetåret 1990/91 2.8 milj.kr. under anslaget E 2. Exportfrämjande verksamhet.

De slutförhandlingar som nu förestår om Sveriges deltagande i ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, EES, och den debatt kring frågan om svenskt medlemskap i EG som förutses, ställer krav på ytterligare informationssatsningar. I utrikesutskottets betänkande om Sverige och den västeuropeiska integrationen (1990/91:UU8) betonas också "betydelsen av att allmänheten ges en god information om Sveriges samarbete med EG. Mot bakgrund av de uttalanden utskottet tidigare i betänkandet gjort rörande svenskt medlemskap i EG anser utskottet 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".

För att tillmötesgå kravet på bredast möjliga informationsverksamhet om Sveriges samarbete med EG, planeras ett antal insatser med denna inriktning. Bl. a. kommer UDH som komplement till de fortlöpande informationsaktiviteter som nyss redovisats att i en särskild skrift redogöra för EES-avtalets innehåll och omfattning samt att i en ny "grönbok" redogöra för konsekvenserna på olika områden av ett svenskt EG-medlemskap. För att möjliggöra genomförandet av nämnda insatser kommer en omdisponering att göras inom anslaget E2. Exportfrämjande verksamhet. En fördubbling av medlen för budgetåret 1991/92 förutses för information om Sveriges samarbete med EG. Utav dessa kommer medel att användas för stöd till vissa informationsinsatser utanför regeringskansliets regi.

För att tillmötesgå riksdagens krav på ökad informationsspridning, har även de övriga fackdepartementen intensifierat sina informationsinsatser. Bl. a. har arbetsmarknadsdepartementet genom arbetsmiljöfonden ställt 4.3 milj.kr. till förfogande för TCOs, LOs och SACOs fackliga bevakning av och information om det västeuropeiska integrationsarbetet.

Jämställdhetsministern har ställt 1 milj.kr. till förfogande för information om vad ett närmare samarbete med EG kan betyda för kvinnorna. Medlen, som i första hand står till förfogande för de enskilda organisationer och politiska partier som ingår i jämställdhetsrådet, avses i huvudsak bli använda för information, dokumentation, seminarier och konferenser som syftar till att öka kunskaperna i dessa frågor. Därigenom stimuleras en fortsatt debatt och informationsverksamhet inom olika samhällsområden.

Utöver dessa informationsinsatser bör bl. a. studieförbundens verksamhet medföra att allmänheten ges möjlighet att ta del av information om Europasamarbetet. I 1991 års proposition (1990/91: 82) Folkbildning anför statsrådet Persson att "målet med statsbidrag till folkbildningen är att stödja en verksamhet som syftar till att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen genom t. ex. politiskt, fackligt eller kulturellt arbete". I anslutning härtill anser föredraganden det angeläget att "... studieförbunden, liksom i dag, anordnar verksamhet i glesbygdsområden, studiecirklar i hemspråk samt lägger särskild vikt vid studiecirklar i svenska, engelska, matematik och samhällsinriktade ämnen". Mot bakgrund av den angivna inriktningen för verksamheten, finns det förutsättningar för att studieförbunden även kommer att ta upp Europafrågorna i sin studiecirkelverksamhet.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle

att ta del av vad jag anfört om information om Sveriges samarbete med EG.

Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1991

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: statsrådet Thalén såvitt avser punkt 1 – 3 och statsrådet Lindqvist såvitt avser punkt 4.

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. (kompletteringsproposition)

1 Administration av socialförsäkring m.m.

ADB-stöd inom socialförsäkringen

På socialförsäkringsområdet behövs ett förbättrat och moderniserat ADB-stöd. Administrationen skall med hög säkerhet och rimliga resursinsatser kunna hantera ett komplicerat regelsystem samtidigt som den skall kunna möta högt ställda krav på flexibilitet och service.

Som anförts i de senaste årens budgetpropositioner är inriktningen lokala register inom sjukförsäkringen. I årets budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil.7) anförde jag att, mot bakgrund av den då pågående utredningen om socialförsäkringsregisterlag (S 1990:05) samt i avsaknad av en mer omfattande investeringskalkyl för lokala sjukförsäkringsregister var jag inte beredd att i budgetpropositionen ta ställning till av riksförsäkringsverket (RFV) presenterad registeruppläggning och genomförandeplan. Vidare aviserades ett uppdrag till RFV att närmare utreda behovet av en utökning av antalet arbetsplatsutrustningar och deras tekniska utformning.

Förslag om socialförsäkringsregisterlag

Utredningen om socialförsäkringsregisterlag har numera lämnat delbetänkandet (SOU 1991:9) Lokala sjukförsäkringsregister. Utredningen lägger i delbetänkandet fram förslag till en registerlag för lokala sjukförsäkringsregister. Utredningen föreslår bl.a. att i samband med inrättande av lokala register, vilka innebär bättre skydd för känsliga uppgifter, ytterligare uppgifter bör få registreras. För att säkerställa kraven på integritetsskydd föreslås att särskilda villkor ställs rörande åtkomst,

sökbegrepp, gallring etc. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom socialdepartementet.

RFVs utredning

RFV har den 22 februari 1991 redovisat sitt nyss angivna utredningsuppdrag. I uppdraget presenteras nuvärdeskalkyler över de investeringar och besparingar som ett införande av lokala sjukförsäkringsregister skulle innebära. Kalkylerna utgår från ett tillskott om 3 900 arbetsplatsutrustningar (terminaler), vilket motsvarar en terminal per utredare och en terminal per tre övriga handläggare. RFV beräknar investeringskostnaden för den maskinella utrustningen till ca 500 milj.kr. Genom viss förenkling av utrustningen torde dock beloppet enligt verkets bedömning kunna reduceras med 50 – 100 milj.kr. Härutöver tillkommer kostnader för utvecklingsarbete m.m.

Rationaliseringseffekten på personalsidan beräknas av RFV sammanlagt på fem års sikt uppgå till 1 700 årsarbetare med nuvarande regler inom sjukförsäkringen och 1 270 om sjuklön införs. I dessa beräkningar ingår en ambitionsnivåhöjning med ca 500 årsarbetare för rehabiliteringsarbete.

Mitt förslag

Det nuvarande datasystemet inom socialförsäkringen följer principer från tidigt 70-tal. Personalen på lokalkontoren har idag mycket begränsad tillgång till ADB-teknik, både vad gäller handläggningsstöd och s.k. kontorsstöd (ordbehandling, kalkylering etc). För närvarande finns sammanlagt 3 200 arbetsplatsutrustningar, vilka delas av ca 19 000 anställda. Inom försäkringskassorna pågår en decentralisering där målet är att i princip all individinriktad handläggning av försäkringsärenden skall förläggas till kassornas lokalkontor. Detta innebär att ADB-teknikens betydelse för personalen ökar.

Enligt min mening är försäkringskassorna i behov av ett moderniserat ADB-stöd såväl för rationalisering av löpande ärendehandläggning som för att skapa en grund för satsningen på rehabilitering och förebyggande insatser. Vidare finns det ett stort behov av mer utvecklade kontorsstödsfunktioner.

Enligt min mening måste det nya ADB-stödet byggas upp i etapper. I en första etapp bör en satsning göras på en basinvestering i ADB-kapacitet med syfte att bredda tillgången till arbetsplatsutrustningar, möjliggöra ett mer kraftfullt kontorsstöd och förstärka nät- och kommunikationskapacitet. Detta är enligt min mening en investering som under alla omständigheter krävs för att modernisera försäkringskassornas ADB-stöd.

I en andra etapp är det min avsikt att i samband med en proposition avseende en lagstiftning om lokala sjukförsäkringsregister lägga fram förslag som skapar förutsättningar för det utvidgade datorstöd som behövs för försäkringskassornas arbete med en mer aktiv rehabilitering och förebyggande insatser. Det är härvid synnerligen viktigt med en noggrann

avvägning mellan hänsynen till den personliga integriteten och försäkringskassornas behov av uppgifter på ADB-medium. Remissinstansernas synpunkter kommer i samband härmed att vara av stor betydelse.

Mot bakgrund av vad RFV anfört angående teknik och kostnader beräknar jag den totala ramen för den sammanlagda investeringen i utrustning för ett nytt ADB-stöd, som även innefattar lokala sjukförsäkringsregister, till högst 350 milj.kr. varav 25 milj.kr. redan anvisats. Av denna ram behövs nu högst 150 milj.kr för att under budgetåret 1991/92 täcka investeringar som behövs oberoende av riksdagens ställningstagande till propositionen om en registerlag. Medel för nämnda investeringskostnader beräknas under civildepartementets huvudtitels reservationsanslag Anskaffning av ADB-utrustning, som behöver tillföras ytterligare 125 milj.kr. Chefen för civildepartementet kommer senare i dag att ta upp denna fråga. I samband med propositionen om en registerlag avser jag att återkomma i frågan.

För socialförsäkringsadministrationen beräknar jag att utgifterna för budgetåret 1991/92 till följd av investeringen uppgår till 120 milj.kr. I detta belopp ingår 42 milj.kr. vilka tidigare beräknats i årets budgetproposition för försöksverksamhet på ADB-området. Återstoden 78 milj.kr. föreslås slutligt finansieras via försäkringskassorna. Det ankommer på RFV att med utgångspunkt från denna ram göra erforderliga anpassningar i tekniklösningar och genomförandetakt.

Investeringen skall finansieras främst via rationaliseringar inom socialförsäkringsadministrationen. Det är av stor vikt att RFV noga följer och redovisar effekterna av det nya teknikstödet. Jag utgår vidare från att fortsatt utveckling av datorstödet finansieras genom de rationaliseringsvinster som uppstår vid RFV och försäkringskassorna. Försäkringskassorna kommer därigenom enligt min mening att få ett vidgat inflytande över fortsatt datorisering.

Resurser till de allmänna försäkringskassorna

Förutsättningarna för försäkringsadministrationen kommer att påverkas av satsningen på aktiv rehabilitering och av införandet av sjuklön. Mot den bakgrunden föreslogs i prop. 1990/91:100, bil.7, att medel för hälften av försäkringskassornas förvaltningskostnader avseende budgetåret 1991/92 skulle ställas till regeringens disposition, tills dess att konsekvenserna av förändringarna bättre kunde förutses.

I propositionen påpekades att förutsättningarna för försäkringskassorna skulle komma att påverkas av införandet av en arbetsgivarperiod i enlighet med riksdagens tillkännagivande (SfU9, rskr. 104).

Regeringen beslöt den 31 januari 1991 att en parlamentarisk utredning skulle tillsättas med uppgift att pröva vissa frågor i anknytning till införandet av en arbetsgivarperiod om 14 dagar inom sjukpenningförsäkringen. Utredningen, som antog namnet sjuklönekommittén, har i betänkande den 22 mars 1991 behandlat frågan om likabehandling av olika grupper på arbetsmarknaden vid införande av en arbetsgivarperiod inom

sjukförsäkringen. Kommittén har vidare föreslagit en garanti inom sjukförsäkringssystemet mot oberättigade inskränkningar i sjuklöneutbetalningen. Förslag har också lämnats angående överföring av uppgifter från arbetsgivarna till försäkringskassorna angående sjukfall som föranlett utbetalning av sjuklön.

Regeringen beslutar denna dag om en proposition om att införa sjuklön fr.o.m den 1 januari 1992. Riksförsäkringsverket har beräknat att 2 400 årsarbetare på sikt frigörs vid försäkringskassorna om en arbetsgivarperiod införs.

I budgetpropositionen anmälde jag min avsikt att återkomma till riksdagen om försäkringskassornas förvaltningskostnader i samband med förslaget om en arbetsgivarperiod. Jag har emellertid valt att behandla frågan om försäkringskassornas förvaltningsresurser i ett sammanhang med beaktande av såväl införandet av sjuklön som satsningen på aktiv rehabilitering.

För att klara den avsedda satsningen på rehabiliteringsområdet krävs personalförstärkning vid försäkringskassorna. I enlighet med regeringens proposition om rehabilitering och rehabiliteringsersättning, m.m. (prop. 1990/91:141) avses en i åtskilliga avseenden ändrad lagstiftning på området träda i kraft den 1 januari 1992. RFV har beräknat det ökade personalbehovet till 2 500 årsarbetare vid nuvarande teknikstöd och till 2 000 årsarbetare under förutsättning att teknikstödet byggs ut i enlighet med utredningsbetänkandet (SOU 1991:9) Lokala sjukförsäkringsregister. Detta resurstillskott är enligt RFV ett minimum för att kassorna skall kunna sköta det förebyggande arbetet och rehabiliteringsverksamheten.

Som jag föreslagit under anslaget B1 bör ADB-stödet successivt byggas ut. För försäkringskassorna innebär det för budgetåret 1991/92 att moderniseringen av ADB-stödet påbörjas. Detta medför att försäkringskassornas förvaltningsutgifter ökar med 78 milj. kr., varav 15 %, dvs. 11.7 milj. kr. belastar B2 anslaget.

Min bedömning

Jag har i min beräkning av resurser till försäkringskassorna för budgetåret 1991/92 utgått från nyss nämnda, delvis nya, förutsättningar.

I ett inledningsskede bör resurserna för kassornas arbete med rehabilitering förstärkas med 2 000 årsarbetare.

Rehabiliteringen kommer att kräva stora resurser under en följd av år. Först när rehabiliteringsarbetet börjar ge effekt kan resurserna för rehabilitering minskas.

I propositionen om rehabilitering och rehabiliteringsersättning framhålls att de nya reglerna i mycket innebär en stor omvälvning för inte minst försäkringskassornas arbete med rehabiliteringsfrågorna. Jag är därför medveten om att övergången till det nya arbetssättet kommer att ske successivt. En viss inkörningsperiod behövs innan nya arbetsmetoder och rutiner har fått erforderlig stadga och kan ge full effekt.

I 1991 års budgetproposition (bilaga 7, s. 36) presenterades ett förslag som i princip innebär oförändrade resurser till försäkringskassorna budgetåret 1991/92 och att de resurser som kan frigöras genom fortsatt rationalisering och regelförenkling tills vidare får behållas och sättas in i kampen mot ohälsan.

Kännedomen om vilka förändringar av verksamheten som är att vänta under det kommande budgetåret är nu större. Jag anser det därför än mer motiverat, med hänsyn till den kommande omställningen i arbetssätt i kombination med genomgripande regelförändringar, att under budgetåret 1991/92 låta försäkringskassorna behålla de resurser som kan frigöras. Resurser som frigörs genom införandet av sjuklön och andra regelförändringar skall således kunna användas för omställningen till en aktiv rehabilitering. För att medel verkligen skall frigöras, till kompetensutveckling och särskilda insatser i samband med reformernas genomförande vid årsskiftet, är det viktigt att kassorna planerar för omställningen från sjukfallshantering till aktiv rehabilitering.

Jag anser det angeläget att försäkringskassorna i ökad utsträckning får incitament och möjlighet att avväga lokalkostnader mot övriga förvaltningskostnader. Detta gäller inte minst mot bakgrund av de konsekvenser som ett förändrat arbetssätt torde få för centralkontorens och lokalkontorens dimensionering. Fr.o.m budgetåret 1991/92 avses därför försäkringskassorna få rätt att själva omprioritera mellan lokalkostnader och förvaltningskostnader (övriga förvaltningsutgifter).

B. Administration av socialförsäkring m.m.

B 2. Allmänna försäkringskassor

Med hänvisning till vad jag nu har anfört beträffande resurser till försäkringskassorna samt utbyggnaden av socialförsäkringens ADB-stöd hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att

1. ta del av vad jag anfört beträffande resurser till *Allmänna försäkringskassor* för budgetåret 1991/92.
2. under femte huvudtitelns förslagsanslag *Allmänna försäkringskassor* för budgetåret 1991/92 anvisa 11 700 000 kr. utöver vad som förelagits i prop. 1990/91:100 bil. 7.

2 Försäkring vid sjukdom, handikapp och ålderdom

D 8. Bidrag till kommunala bostadstillägg till folkpension

Från detta anslag finansieras statsbidrag till kommunernas kostnader för kommunala bostadstillägg till folkpension (KBT). Regeringen har i proposition 1990/91:119 om särskilt kommunalt bostadstillägg till folkpen-

sion föreslagit införande av ett särskilt kommunalt bostadstillägg som komplement till KBT. Kostnaden för det särskilda tillägget har beräknats till ca 300 milj. kr. för helår för staten. De justeringar som riksdagen nyligen gjort i förslaget innebär en total kostnadsökning med 30 milj. kr. i förhållande till regeringens förslag. Statsrådet Lönnquist kommer senare denna dag att föreslå besparingar inom bostadsdepartementets område som finansierar det statliga finansieringsåtagandet för det särskilda kommunala bostadstillägget. För anslaget D8. Bidrag till kommunala bostadstillägg till folkpension innebär detta en kostnadsökning med 70 milj. kr. för budgetåret 1991/92.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under femte huvudtitelns förslagsanslag *Bidrag till kommunala bostadstillägg till folkpension* för budgetåret 1991/92 anvisa 70 000 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1990/91:100 bil.7.

3 Statligt stöd till vårdgaranti år 1992

Bakgrund

Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.

Åtgärder, som kan förbättra tillgängligheten till hälso- och sjukvården, minska köer och minska antalet patienter som ligger kvar på klinikerna trots att behandlingen är klar, måste ges en hög prioritet. Ansvaret för åtgärderna vilar på huvudmännen för hälso- och sjukvården. Staten kan emellertid gå in med olika stödinsatser för att främja utvecklingen av hälso- och sjukvården mot ökad kvalitet och effektivitet.

Regeringen har i propositionen 1990/91:14 om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m. lämnat förslag till åtgärder vad avser äldrevård och omsorg. Den förändrade ålderssammansättningen i landet medför ökade behov av service och vård. Mot bl.a. denna bakgrund har regeringen föreslagit att kommunerna ges ett samlat och utvidgat ansvar för långvarig service och vård till äldre och handikappade fr.o.m. år 1992.

Socialutskottet har i sitt betänkande 1990/91:SoU9, vari nämnda proposition behandlas, bl.a. uppmärksammat problemet med färdigbehandlade patienter, som kvarligger på klinikerna.

Utskottet redovisade bl.a. en inventering av förekomsten av medicinskt färdigbehandlade patienter, som gjorts av Landstingsförbundet i mars 1990. Av denna framgick att ca 4 000 eller ca 15 % av patienterna inom den slutna akutsjukvården vid detta tillfälle var medicinskt färdigbehandlade. Av dessa hade 60 % fyllt 80 år. Nära 40 % av patienterna hade emellertid varit utskrivningsklara i högst sju dagar.

Mot bakgrund av den stora omfattningen av medicinskt färdigbehandlade patienter inom akutsjukvården och de konsekvenser detta hade för möjligheten att effektivt utnyttja samhällets samlade resurser för vård och omsorg lade socialutskottet fram förslag om ett kommunalt betalningsansvar för sådana patienter inom den somatiska korttidsvården och inom geriatriken. Av kostnaderna för de medicinskt färdigbehandlade patienterna föreslogs 70 % ingå i den centrala ekonomiska regleringen av reformen mellan landsting och kommuner. Kommunerna föreslogs få viss kompensation för återstående 30 % genom ett treårigt statsbidrag. Utskottet föreslog att 1,5 miljarder kronor skulle avsättas till detta statsbidrag.

Statsrådet Lindqvist kommer att senare lägga fram förslag på grundval av socialutskottets uttalande i denna del.

Ett viktigt syfte med införandet av ett kommunalt betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade patienter är att öka sjukvårdens kapacitet i fråga om att hjälpa de patienter som väntar på operation eller annan behandling. För att nedbringa kötiden krävs emellertid, vilket socialutskottet framhöll i sitt betänkande, koncentrerade insatser. Utskottet föreslog därför att landstingen och de landstingsfria kommunerna skulle övergångsvis tillföras ett särskilt statsbidrag på 500 milj.kr. under år 1992.

Riksdagen biföll den 13 december 1990 vad socialutskottet hemställt i betänkandet (rskr. 1990/91:97). Riksdagen har härigenom bl.a. som sin mening givit regeringen till känna vad utskottet anfört om att landstingen och de landstingsfria kommunerna övergångsvis tillförs ett särskilt statsbidrag på 500 milj.kr. under år 1992.

Riksrevisionsverket har i november 1990 i rapporten Köer i offentlig verksamhet bl.a. för sjukvårdssektorns del tagit upp frågan om operationsköer för höftleder, kranskärl och grå starr samt rehabilitering av långtidssjuka. En särskild tonvikt har i rapporten lagts på analys av köer inom ortopedin samt effekterna av sannolika framtida terapigenombrott. Riksrevisionsverket framhåller bl.a. att köer för höftledsoperation ligger på en konstant hög nivå, att efterfrågan på kirurgisk ortopedi ökar starkt men att operationskapaciteten kan utökas väsentligt genom bättre verksamhetsplanering.

Föredragandens överväganden

Det är enligt min mening inte acceptabelt att människor skall behöva vänta en lång tid på operationer som skulle ge dem möjlighet att leva ett fullvärdigt och självständigt liv. Detta gäller i hög grad operationer för nya höftleder, mot grå starr och mot kranskärlsförträngning. Människor som är i behov av denna typ av operationer skall i princip inte behöva vänta mer än den tid som behövs för en effektiv planering av vården.

Företrädare för staten och Landstingsförbundet har med anledning härav den 9 april 1991 träffat en överenskommelse om statligt bidrag för införande av en vårdgaranti fr.o.m. år 1992.

Landstingsförbundets styrelse har godkänt överenskommelsen den 11 april 1991. Regeringen har godkänt överenskommelsen för statens del samma dag. Regeringen har därvid förklarat sig vilja senare meddela närmare föreskrifter såvitt avser statens åtaganden.

Enligt överenskommelsen om statligt bidrag för införande av vårdgaranti år 1992 utfäster sig Landstingsförbundet bl.a. att rekommendera sjukvårdshuvudmännen att införa en vårdgaranti fr.o.m. år 1992 för vissa operationer och andra medicinska insatser. Beslut om att införa vårdgaranti fattas av resp. sjukvårdshuvudman.

Enligt överenskommelsen skall den patient som omfattas av vårdgarantin bli behandlad inom tre månader från det att patienten har satts upp på vårdplaneringslista. Om patienten inte skulle kunna bli behandlad inom denna tid på den egna kliniken, skall patienten erbjudas vård vid annan klinik inom sjukvårdsområdet, hos annan sjukvårdshuvudman eller hos privat vårdgivare.

Vidare anges i överenskommelsen att vårdgarantin skall gälla för ett tiotal typer av behandlingar, som skall fastställas av Landstingsförbundet – efter samråd med landstingen – och staten gemensamt. I dessa skall ingå höftleds-, starr- och kranskärlsoperationer. De expertgrupper som finns knutna till det s.k. Dagmar 50-projektet har engagerats i arbetet med att utarbeta för landet gemensamma kriterier och indikationer för att patienten skall placeras på vårdplaneringslista inom ett antal diagnoser/åtgärder. Även Svenska Läkaresällskapet har förklarat sig vara intresserat av att delta i detta arbete. För att det skall undvikas att en inte önskvärd glidning av indikationsgränserna uppstår kommer socialstyrelsen att noggrant följa denna fråga.

Jag vill understryka att vårdgarantin är ett viktigt medel att utjämna väntetiderna i landet för särskilt angelägna operationer och behandlingar. Den ger ett incitament för sjukvårdshuvudmännen att bättre tillgodose kravet enligt hälso- och sjukvårdslagen på att insatser för en god hälsa och en vård på lika villkor skall erbjudas befolkningen i sin helhet. Ett ytterligare syfte med vårdgarantisystemet är att förbättra utnyttjandet av befintlig kapacitet inom hälso- och sjukvården. Ett tillfälligt statligt stöd är därför i överensstämmelse med de riktlinjer som angivits i budgetpropositionen 1991 (prop. 1990/91:100 bil. 9). I denna uttalas att statsmakternas stöd till kommuner och landsting bl.a. bör ges till åtgärder som syftar till att öka produktivitet och effektivitet i den kommunala sektorn.

Landstingsförbundet åtar sig också genom överenskommelsen att lämna staten fortlöpande rapporter om kösituationen beträffande de behandlingar som omfattas av vårdgarantin. Landstingsförbundet har beslutat att regelbundet kartlägga aktuella väntetider för vissa operationer i hela landet. Kartläggningen avser till en början väntetiderna för operationer av grå starr, höftleder och kranskärl. Kartläggningen kommer under år 1992 att kompletteras med uppgifter om bl.a. hur många patienter som, på grund av alltför långa väntetider vid den egna kliniken, har remitterats till annan vårdgivare. Efter hand som inom resp. specialitet accepterade kriterier

och indikationer utarbetats bör även väntetider för vissa ingrepp inom allmänkirurgi, urologi och kvinnosjukvård kartläggas.

Jag hälsar med tillfredsställelse att denna kartläggning görs. Under perioden 1968-1978 redovisade socialstyrelsen köer och väntelistor kvartalsvis från landets samtliga kliniker för sluten vård. Bl.a. på grund av att uppgifterna inte alltid var tillförlitliga och att efterfrågan på dessa var begränsad lades den nationella redovisningen emellertid ner. Sedan år 1978 förekommer inte någon kontinuerlig rapportering beträffande köer och väntetider m.m. på riksnivå. Mot bakgrund av den nu aktuella vårdgarantin och patienternas även i övrigt ökade möjligheter att fritt välja var de vill bli behandlade, kan en ökad efterfrågan på information om bl.a. väntetider förutses. En återkommande redovisning av väntetider och antalet väntande patienter kommer också att bli ett betydelsefullt underlag för ställningstagande till hur en fortsatt effektivisering av hälso- och sjukvårdssektorn bör ske. Resultaten bör således kunna utgöra underlag för berörda enheter att diskutera, omprioritera och vidta åtgärder för att bl.a. öka tillgängligheten och kapacitetsutnyttjandet.

Statligt bidrag skall enligt överenskommelsen lämnas engångsvis med sammanlagt 500 milj.kr. för år 1992 till de sjukvårdshuvudmän som förbinder sig att införa vårdgarantin. Avsikten med bidraget är att underlätta införandet av vårdgarantisystemet. Bidraget fördelas mellan sjukvårdshuvudmännen efter antalet invånare den 31 december 1990. Socialstyrelsen skall betala ut de statliga bidragen kvartalsvis.

Genom denna koncentrerade insats bör vårdköerna kunna minskas högst väsentligt. För tiden efter år 1992 kommer inte något statligt bidrag för vårdgarantisystemet att utgå.

Medel för ändamålet bör beräknas under ett under femte huvudtiteln nyuppfört reservationsanslag, E 20. Särskilt statsbidrag för viss vårdgaranti. För första halvåret 1992 erfordras 250 milj. kr. Jag räknar därför med detta medelsbehov för budgetåret 1991/92 och avser att i samband med budgetpropositionen 1992 föreslå regeringen att framlägga ett förslag till riksdagen att under reservationsanslaget anvisa resterande 250 milj. kr. för budgetåret 1992/93.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Särskilt statsbidrag för viss vårdgaranti* för budgetåret 1991/92 anvisa ett reservationsanslag på 250 000 000 kr.

4. Ekonomisk reglering av äldrereformen m.m.

4.1 Inledning

Med anledning av förslagen i regeringens proposition om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m. (prop. 1990/91:14) beslutade riksdagen i december 1990 om en reformering av äldre- och handikappomsorgen, innefattande bl.a. ändrade ansvarsförhållanden inom dessa verksamhetsområden (SoU9, rskr. 97). Propositionen byggde i huvudsak på de bedömningar och förslag som framlagts av äldredelegationen i betänkandet (Ds 1989:27) Ansvaret för äldreomsorgen.

Reformen innebär att kommunerna ges ett samlat ansvar för långvarig service och vård till äldre och handikappade. Utöver att klargöra ansvarsförhållandena syftar reformen till att skapa goda organisatoriska förutsättningar att förverkliga de av riksdagen tidigare fastlagda målen för äldre- och handikappomsorgen. Jag skall här inledningsvis påminna om de viktigaste huvuddragen i reformen.

Reformen innebär att kommunerna ges en i socialtjänstlagen (1980:620) fastlagd skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för de äldre som behöver det. Med särskilda boendeformer avses bl.a. servicebostäder, gruppboende, ålderdomshem och lokala sjukhem. Kommunerna ges även en skyldighet att inrätta bostäder med service för handikappade. Kommunernas ansvar för att bedriva dagverksamheter förtydligas genom ett tillägg i socialtjänstlagen.

Vidare skall kommunerna från landstingskommunerna fr.o.m. den 1 januari 1992 överta ansvaret för och driften av de sjukhem och andra vårdinrättningar för somatisk långtidssjukvård som huvudsakligen har kommunen eller del av kommunen som upptagningsområde. Om en kommun och ett landsting är överens om det eller om det finns särskilda skäl behöver dock inte något övertagande ske. En kommun och en landstingskommun kan även komma överens om övertagande av andra vårdinrättningar för långtidssjukvård. Bestämmelser kring detta finns i lagen (1990:1402) om övertagande av vissa sjukhem och andra vårdinrättningar.

Genom reformen införs en skyldighet för kommunerna att bedriva sjukvård i de särskilda boendeformerna och i bostäder med särskild service. Kommunerna ges även befogenhet att ge hemsjukvård i ordinärt boende. En kommun och ett landsting kan komma överens om att kommunen skall ta över hela ansvaret för hemsjukvården. Som en följd av förändringen får kommunerna ett ansvar för att tillgodose behov av tekniska hjälpmedel hos personer som får service och vård i särskilda boendeformer och bostäder med särskild service. Kommunernas ansvar för hälso- och sjukvård regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Ett grundläggande syfte med huvudmannaskapsreformen är att genom en intensifierad utbyggnad av alternativa boendeformer, öka äldres och handikappades valfrihet och integritet. Det primärkommunala betalningsansvaret har en viktig roll i detta sammanhang. Reformen innebär att kommunerna fr.o.m. den 1 januari 1992 ges ett obligatoriskt betalningsan-

svar som omfattar den somatiska långtidssjukvården samt medicinskt färdigbehandlade patienter inom den somatiska akutsjukvården och geriatriken. Kommuner och landsting kan därutöver komma överens om ett utvidgat kommunalt betalningsansvar innefattande psykiatrisk långtidssjukvård med omvårdnadsinriktning och hemsjukvård som är knuten till sjukhus för långtidssjukvård. Bestämmelser om betalningsansvaret finns i lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård.

När det gäller betalningsansvaret för medicinskt färdigbehandlade inom den somatiska akutsjukvården och geriatriken innebär riksdagens beslut att kommunerna genom skatteväxling skall erhålla 70 % av kostnaden för detta. Kommunerna kommer att kompenseras för återstoden av kostnaden för betalningsansvaret genom ett statsbidrag som trappas av under en treårsperiod.

I propositionen om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m. föreslogs att de ekonomiska konsekvenserna av huvudmannaskapsreformen skulle regleras genom en kombination av förändringar i kommunernas och landstingens skattesatser, skatteutjämningssystemet samt statsbidragen till kommunerna och landstingen. Vidare förutsattes att ett särskilt mellankommunalt omfördelningssystem skulle införas. Riksdagen hade inga principiella invändningar mot de föreslagna regleringsinstrumenten.

En viktig del av den ekonomiska regleringen till följd av reformen är att grunderna för fördelning av statens bidrag till kommunerna för stöd och hjälp i boendet förändras så att medlen fördelas efter vissa behovskriterier.

För att påskynda och underlätta den önskvärda omstruktureringen när det gäller service och vård till äldre och handikappade beslutade riksdagen i princip, med utgångspunkt i förslag i regeringens proposition 1990/91:14, att vissa statliga stimulansbidrag skall införas. Bl.a. skall införas ett statligt bidrag om 300 milj.kr. per år under fem år för att stimulera kommuner och landsting att öka utbyggnaden av gruppbostäder för åldersdementa och psykiskt utvecklingsstörda. Ett bidrag om 100 milj.kr. per år under fem år införs också för att stimulera utbyggnaden av alternativa boendeformer för psykiskt sjuka och fysiskt handikappade. Den totala bidragsramen för statliga stimulansbidrag till byggande av gruppbostäder och andra alternativa boendeformer uppgår därmed till 2 000 milj.kr. under femårsperioden.

Vidare innebär principbeslutet av riksdagen att sammanlagt 1 000 milj.kr. kommer att avsättas under en femårsperiod till utbyggnad och ombyggnad av institutioner, med inriktningen att alla som så önskar det skall kunna få bo i eget rum. För utbildnings- och informationsinsatser till personal inom kommuner och landsting som berörs av reformen avsätts ett statligt bidrag om 500 milj.kr. Dessutom införs ett under år 1992 tillfälligt statligt bidrag om 500 milj.kr. till landstingen och de landstingsfria kommunerna, med syfte att nedbringa kötiderna inom vissa delar av sjukvården.

I det följande redovisar jag mina bedömningar i fråga om äldrereformens omfattning och den därav följande ekonomiska regleringen. Regleringen är en förutsättning för reformen och den kommer att göras vid ett enda tillfälle. Jag lägger också fram förslag när det gäller den närmare utformningen av de olika regleringsinstrumenten.

Jag har i de delar som avser förändringar i skatteutjämningssystemet och skatteväxling samrått med chefen för finansdepartementet. I de frågor som gäller villkor för statlig bostadsfinansiering har jag haft samråd med chefen för bostadsdepartementet.

4.2 Den ekonomiska regleringen

4.2.1 Underlag för reformen och beräkningsarbete

Förändringen av ansvaret för service och vård till äldre och handikappade får stora ekonomiska konsekvenser för huvudmännen. De verksamhetsmässiga förändringar som reformen innebär måste följas av att kommunerna ges ekonomiska möjligheter att genomföra de nya uppgifterna. Samtidigt är det viktigt att vid genomförandet beakta att landstingen inte får svårigheter att klara av sina kvarvarande åtaganden.

De landstingsfria kommunerna (Gotland, Göteborg och Malmö) berörs inte av den ekonomiska reglering som innebär en överföring av resurser från en huvudman till en annan. Däremot omfattas de landstingsfria kommunerna av de generella förändringar som nu föreslås av statsbidragen till landsting och kommuner.

Den proposition (1990/91:14) som lades fram hösten 1990 innehöll en redovisning av hur de ekonomiska förhållandena i huvuddrag skulle regleras mellan landsting och kommuner. Den ekonomiska regleringen skulle enligt förslaget genomföras genom förändringar i skatteutjämningssystemet, statsbidragssystemen till kommuner och landsting samt en skatteväxling mellan huvudmännen. Dessutom föreslogs att ett system för omfördelning mellan kommunerna skulle införas.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen framhöll socialutskottet att utskottet inte fann några principiella invändningar mot den modell till ekonomisk reglering som föreslagits. Utskottet önskade dock avvakta med sitt slutliga ställningstagande till behandlingen av en kommande proposition om den ekonomiska regleringen.

Äldrereformen innehåller både obligatoriska och frivilliga inslag. Detta gör det möjligt för huvudmännen att i överläggningar gemensamt närmare bestämma den nya ansvarsfördelningen dem emellan. I propositionen (1990/91:14) förutsattes att resultaten från dessa överläggningar skulle redovisas till socialdepartementet och ligga till grund för den ekonomiska regleringen. Redovisningen skulle spegla huvudmännens gemensamma uppfattning om storleken på de resurser som skall föras över från landsting till kommuner.

Detta innebär också att den volymmässiga och ekonomiska omfattningen av reformen inte närmare kunnat anges förrän huvudmännen kommit överens om omfattningen, enats om storleken av de nettokostnader övertagandet medför samt, i län där tvister uppkommit, att den särskilt tillsatta delegationen för överförande av lokala sjukhem m.m. tagit ställning i samtliga tvister. Sedan dessa förutsättningar uppfyllts kan nu en precisering av den ekonomiska regleringen och en redovisning av det totala utfallet av reformen presenteras för riksdagen.

Underlagen för beräkning av reformens omfattning

För att få fram rättvisande resultat avseende de resurser den ändrade ansvarsfördelningen m.m. motsvarar har ett omfattande beräkningsarbete varit nödvändigt. Avlastningen från landstingen skall så långt möjligt motsvara kommunernas tillkommande nettokostnader. För att underlätta detta beräkningsarbete har socialdepartementet och de båda kommunförbunden utarbetat gemensamma riktlinjer för arbetet. Blanketter och anvisningar tillställdes kommuner och landsting under hösten 1990.

Huvudmännen ombads att lämna uppgifter om den verksamhetsmässiga och ekonomiska omfattningen av reformen. De skulle skicka in uppgifterna senast den 1 februari 1991 även om det fanns tvister dem emellan. Underlaget till socialdepartementet skulle innehålla uppgifter om *samtliga* kostnader för den verksamhet som skall föras över (brutto- och nettokostnader). Detta innebar att även indirekta kostnader för verksamheten skulle räknas med. Det mest aktuella beräkningsunderlag som stod till buds var uppgifter ur landstingens bokslut för år 1989. Samtliga kostnader skulle därför anges i 1989 års prisnivå (med undantag av fastighetskostnader). Huvudmännen skulle vid sina kostnadsuppskattningar emellertid också ta hänsyn till verksamhetsmässiga förändringar fram till den tidpunkt då reformen genomförs.

I de fall där huvudmännen inte kom överens i alla delar fanns möjlighet att vända sig till en av regeringen särskilt inrättad myndighet, delegationen för överförande av lokala sjukhem m.m.

Delegationen har varit en självständig myndighet med uppgift att ta ställning i och till regeringen yttra sig över frågor där tvister uppkommit mellan kommuner och landsting om reformens omfattning. Delegationen har bestått av tre ledamöter som biträtts av ett sekretariat. Landshövdingen Ivar Nordberg har som ordförande lett delegationens arbete medan de två övriga ledamöterna varit regeringsrådet Susanne Billum Stegard och generaldirektören Ingemar Mundebo. Delegationen har avslutat sin verksamhet i och med att yttranden lämnats i samtliga anhängiggjorda tvister. Resultatet av delegationens arbete redovisades den 27 mars 1991.

Delegationen har tagit ställning i 589 tvister som rört förhållandena i 117 kommuner. Tvisterna har haft olika karaktär. I en del län har samtliga kommuner varit berörda av en eller flera tvistefrågor, i andra län har tvisterna gällt enstaka frågor som endast avsett en kommuns förhållanden. I 10 län kom huvudmännen överens om samtliga frågor beträffande

underlaget för den ekonomiska regleringen och reformens verksamhetsmässiga omfattning.

Gränsdragningsfrågor avseende somatisk långtidssjukvård å ena sidan och geriatrik å den andra sidan har föranlett tvister. Ett annat område där tvister förekommit har varit omfattningen av den hemsjukvård som skall föras över till kommunerna samt hur samverkansavtalen skulle regleras.

Underlagen från landsting och kommuner samt, i förekommande fall, från delegationen för överförande av lokala sjukhem m.m. har legat till grund för beräkningsarbetet om reformens omfattning. De redovisade kostnaderna har räknats upp till 1991 års prisnivå. Den ekonomiska regleringen utgår från 1991 års förhållanden även vad avser skatteunderlag, ersättningen till sjukvårdshuvudmännen från den allmänna sjukförsäkringen m.m. Härigenom har beräkningarna i huvudsak kunnat baseras på faktiska uppgifter. Jag återkommer till frågan om skatteväxling och beskriver då närmare vilken princip som enligt min mening bör tillämpas.

4.2.2 Reformens omfattning

Den totala omfattningen av reformen beräknad i 1991 års prisnivå uppgår till 20,3 miljarder kronor vilket innebär att reformens ekonomiska volym är betydande. Jag vill betona att bakom denna kostnadsangivelse finns betydelsefulla verksamhetsmässiga förändringar som kommer att beröra många människor. Jag avser då både de personer som kommer att ges service, omsorg och vård inom kommunerna och den personal som skall ge reformen ett verksamhetsmässigt innehåll. Regleringen av denna beloppsmässigt stora överflyttning av resurser från landstingen till kommunerna är en förutsättning för reformens förverkligande och görs vid ett enda tillfälle. Jag skall strax återkomma till de olika instrument som ingår i regleringen.

Jag kommer nu att närmare redovisa hur den totala reformen fördelar sig mellan olika verksamheter och några av de kostnadsslag som döljer sig i den totala regleringsvolymen 20,3 miljarder kr i 1991 års prisnivå.

Tabell 1 Den totala regleringsvolymen i 1991 års prisnivå, miljarder kronor

Verksamheter inkl. bet.ansvar somatisk långtidsjukv. m.m.	17,53
Fastigheter	1,44
Obligatoriskt bet.ansvar somatisk akutsjukvård (70 % av totalkostnad)	1,00
Obligatoriskt bet.ansvar geriatrik (70 % av totalkostnad)	0,31
Total summa	20,28

Den totala regleringsvolymen är beräknad utifrån de underlag huvudmännen redovisat samt den centralt beräknade kostnaden för det obligato-

riska betalningsansvaret för medicinskt färdigbehandlade inom somatisk akutsjukvård och geriatrik. Nettokostnaden för verksamheter som kommer att överföras respektive omfattas av kommunernas betalningsansvar uppgår till 17,5 miljarder kronor. Kostnader för fastigheter för verksamheten uppgår till 1,4 miljarder kronor. I flertalet fall utgör denna kostnad kommunernas hyreskostnader för dessa fastigheter.

Det obligatoriska betalningsansvaret för medicinskt färdigbehandlade inom somatisk akutsjukvård och geriatrik skall enligt riksdagens beslut med anledning av prop. 1990/91:14 finansieras till 70 % med skatteväxling. Det innebär att av den totala kostnaden på 1,9 miljarder kronor skall 1,3 miljarder kronor ingå i regleringsvolymen.

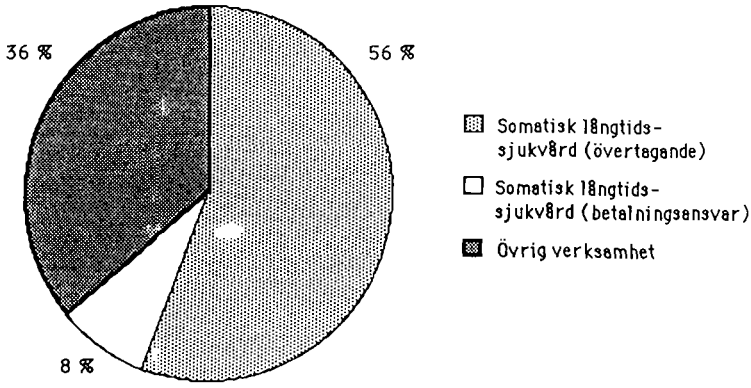
De uppgifter huvudmännen lämnat om verksamheter som skall föras över eller omfattas av ett obligatoriskt eller frivilligt betalningsansvar inklusive fastigheter visar kostnader som uppgår till 19,0 miljarder kronor. Det är denna **verksamhetskostnad** som i det följande utgör grund för de procentuella beräkningar som redovisas.

Den verksamhet som överförs till kommunerna är personalintensiv och merparten av den totala kostnaden avser personal i verksamheten. Andelen varierar över landet men har genomsnittligt uppskattats till 70 % av de totala kostnaderna exklusive det obligatoriska betalningsansvaret. Den resterande delen, 30 % övriga kostnader, inrymmer bl.a. kostnader för fastigheter och förbrukningsmateriel.

Somatisk långtidssjukvård och annan verksamhet

Reformen syftar bl.a. till att ge kommunerna ett samlat ansvar för långvarig somatisk vård och huvuddelen av de resurser som förs över från landstinget till kommunerna avser också denna verksamhet. I underlaget för beräkningarna finns kostnaderna för somatisk långtidssjukvård preciserade både vad gäller verksamhetsövertagande och betalningsansvar för kommunen. I beloppet kan ingå kostnader för dagverksamheter knutna till den somatiska långtidssjukvården men inte kostnader för fastigheter. Totalt utgör den somatiska långtidssjukvården 64 % av den totala verksamhetskostnaden på 19,0 miljarder kronor.

Figur 1 Somatisk långtidssjukvård – verksamhetsövertagande och betalningsansvar (andel av verksamhetskostnaden 19,0 miljarder kr)



Majoriteten av kommunerna kommer att överta verksamhetsansvaret för den somatiska långtidssjukvården (247 kommuner eller 88 % av landets kommuner). Betalningsansvaret utnyttjas således endast till mindre del (34 kommuner eller 12 % av det totala antalet kommuner). De landstingsfria kommunerna ingår inte i denna redovisning. Ingen av landets kommuner har således avstått från att ta över verksamhetsansvaret för långtidssjukvården. I Stockholms kommun har redan under år 1991 ansvaret för somatisk långtidssjukvård till viss del tagits över.

Jag avser att senare föreslå regeringen att besluta omförordningsbestämmelser som närmare anger vilka lokala sjukhem som skall föras över till kommunerna respektive omfattas av betalningsansvaret. I detta sammanhang kommer också de länspris som skall användas för betalningsansvaret för den somatiska långtidssjukvården att anges.

Obligatoriska och frivilliga delar

Reformen ger möjligheter att utvidga kommunernas ansvar utöver de obligatoriska delarna under förutsättning att huvudmännen är överens om detta. Skyldigheten att bedriva hemsjukvård i eget boende åvilar landstingen men kan således överlåtas till kommunen om huvudmännen är överens om detta och regeringen lämnar tillstånd därtill. Denna möjlighet att utvidga kommunens ansvar har utnyttjats i nio län men önskemål har funnits från kommuner också i andra län om att överta skyldigheten att bedriva hemsjukvård i eget boende. Överenskommelserna mellan huvudmännen när det gäller hemsjukvårdens omfattning och avgränsning varierar mellan länen. Nattpatruller överförs regelmässigt till kommunen.

Kommunen kan överta ett verksamhetsansvar, alternativt betalningsansvar, också för andra verksamheter/vårdformer än den somatiska långtidssjukvården. I begränsad omfattning har denna möjlighet utnyttjats vad gäller den psykiatriska vården. I några län har huvudmännen kommit

överens om att kommunen får ett begränsat ansvar för psykogeriatrik respektive långvarig psykiatrisk vård med omvårdnadsinriktning. I ett län införs också ett betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade inom den psykiatriska vården.

Tekniska hjälpmedel

Kommunens ansvar för tekniska hjälpmedel angavs i prop. 1990/91:14 i första hand gälla hjälpmedel i den dagliga livsföringen. Kommunens ansvar angavs också gälla de hjälpmedel som behövs för att utföra den hälso- och sjukvård samt rehabilitering som blir kommunens ansvar i och med reformen. Ordinationsrätten förutsattes följa den personal som övergår till kommunal tjänst. Landstingen förutsattes också fortsättningsvis ha ansvaret för de tekniska hjälpmedel som kräver speciell kompetens och hjälpmedelscentralerna skulle genom tjänsteköp kunna tillgodose kommunernas behov av kvalificerade hjälpmedel.

Av de uppgifter huvudmännen lämnat för den ekonomiska regleringen framgår att många län följt den i prop. 1990/91:14 föreslagna ansvarsfördelningen. Gränsdragningen mellan huvudmännen har inte varit föremål för tvist, däremot har ersättningsnivån orsakat tvist i ett län. Huvudmännen betonar i flera fall vikten av att hjälpmedelscentralen med dess speciella kompetens också forsättningsvis skall hållas samlad. Flera län uppger att huvudmännen tillsammans skall utreda hjälpmedelsfrågorna i syfte att undersöka förutsättningarna för att gemensamt driva hjälpmedelscentralerna i framtiden. Den del av den totala regleringsvolymen som avser tekniska hjälpmedel uppgår till 1 % av den totala kostnaden för verksamheterna.

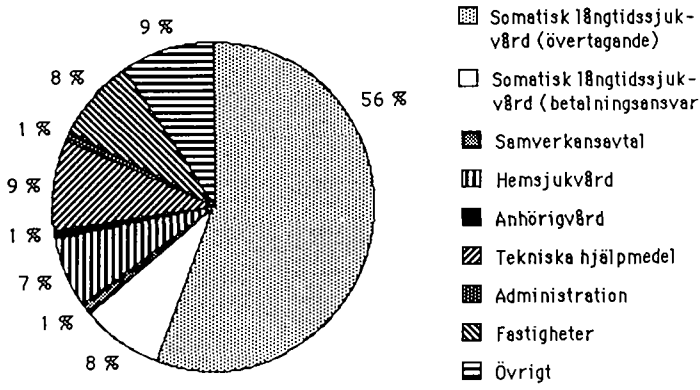
Övrigt

Jag vill också nämna något om dagverksamheter för psykiatrisk vård. Huvudmännen har i sina överläggningar om det framtida ansvaret utgått från vårdinnehållet i verksamheten. Där det medicinska vårdinnehållet dominerat blir verksamheten fortsatt landstingets ansvar. Om i stället det sociala perspektivet dominerat får kommunen ta över ansvaret för verksamheten. I flera län har kommunen tagit över hela dagverksamheten.

Dagverksamheter knutna till de lokala sjukhemmen för somatisk långtidssjukvård har regelmässigt förts över till kommunerna.

Kommunerna ges genom reformen ett utökat ansvar vad gäller särskilda boendeformer för service och omvårdnad. Detta innebär bl.a. att gruppboenden kommer att föras över från landstingen till kommunerna. Kostnaderna för detta ingår också i den ekonomiska regleringen.

Figur 2 Procentuell fördelning mellan olika verksamheter och kostnadsslag som ingår i verksamhetskostnaden 19,0 miljarder kronor (regleringsvolymen exklusive obligatoriskt betalningsansvar)



Sammanfattningsvis innebär reformen att kommunerna ges ett samlat ansvar för den somatiska långtidssjukvården. Kommunerna skall vidare ta över dagverksamheter och får ett utökat ansvar för att lösa boendefrågorna för dem med särskilda behov. Kommunerna får också skyldighet att bedriva hälso- och sjukvård i de särskilda boendeformer som blir kommunens ansvar. Om huvudmännen är överens kan kommunens ansvar utvidgas ytterligare. Kommunerna skall genom den ekonomiska regleringen ges möjligheter att ta på sig detta utökade ansvar. Grunden för denna reglering är de lokala överenskommelser huvudmännen träffat eller, i förekommande fall, ställningstaganden av delegationen för överförande av lokala sjukhem m.m. För dessa verksamheter som förs över gäller att kommunerna vid överförandet skall få täckning för de tillkommande kostnaderna genom den ekonomiska regleringen.

Reformen innehåller också ett obligatoriskt betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade inom den somatiska akutsjukvården och geriatriken som finansieras i särskild ordning. Detta betalningsansvar kommer i huvudsak att regleras på grundval av centralt beräknade kostnader. Riksdagen bedömde vid behandlingen av prop. 1990/91:14 totalkostnaden för medicinskt färdigbehandlade till 2 340 milj. kr. Jag kommer i det följande att föreslå vissa förändringar på denna punkt.

Mitt förslag: Kommunens obligatoriska betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade inom somatisk akutsjukvård och geriatrik avser endast patienter som vistas inom landstingets vårdinrättningar i avvaktan på service och vård genom kommunens försorg.

Den totala kostnaden för betalningsansvaret beräknas uppgå till 1 870 milj.kr. I det framräknade beloppet har hänsyn tagits till antalet färdigbehandlade inom geriatriken samt till de patienter som avvaktar fortsatt vård inom landstingens ansvarsområde. Av den beräknade totala kostnaden ersätts kommunerna till 70 % genom skatteväxling. Kommunerna får därutöver ett statsbidrag som trappas av under tre år. Bidraget utbetalas också till de landstingsfria kommunerna efter deras andel medicinskt färdigbehandlade. Bidraget uppgår för år 1992 till 700 milj.kr., för år 1993 till 500 milj.kr. och för år 1994 till 300 milj.kr.

Statsbidraget fördelas utifrån varje kommuns faktiska kostnad för betalningsansvaret för de medicinskt färdigbehandlade. Ersättningen grundas på respektive kommuns antal medicinskt färdigbehandlade enligt ett genomsnitt baserat på Landstingsförbundets undersökningar från åren 1989, 1990 och 1991.

Skälen för mitt förslag: Under riksdagsbehandlingen av prop. 1990/91:14 föreslog socialutskottet att ett obligatoriskt betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade skulle införas för kommunerna i stället för den möjlighet till frivilliga överenskommelser som föreslogs i propositionen. Detta obligatoriska betalningsansvar föreslogs avse medicinskt färdigbehandlade inom somatisk akutsjukvård och geriatrik bl.a. för att påskynda kommunernas och landstingens utbyggnad av alternativa vård- och boendeformer.

Riksdagen följde utskottets förslag och fastställde också den modell för finansiering som utskottet anvisade. Denna innebar att den totala kostnaden skulle beräknas utifrån Landstingsförbundets två undersökningar från den 21 mars 1989 respektive 1990 av antalet medicinskt färdigbehandlade inom somatisk akutsjukvård. Med ledning av dessa undersökningar beräknades det genomsnittliga antalet medicinskt färdigbehandlade inom den somatiska akutsjukvården uppgå till ca 4 000 personer. Kostnaden per vårdplats angavs av utskottet till 1 800 kr (1992 års prisnivå). Utskottet förordade att betalningsansvaret skulle inträda dagen efter det att ansvarig läkare förklarat patienten som medicinskt färdigbehandlad under förutsättning att landstinget och kommunen inlett en gemensam vårdplanering senast fem dagar tidigare. Utskottet förordade även att en viss reduktion av kostnaderna bör göras till följd av denna varseltid. Den totala kostnaden för betalningsansvaret för medicinskt färdigbehandlade beräknades av utskottet uppgå till 2,34 miljarder kronor. Enligt utskottet

skulle det också vara möjligt att komma överens om annan konstruktion av varseltiden.

Utskottet förordade en finansiering av kommunernas betalningsansvar som innebar att skatteväxling skulle ske motsvarande 70 % av den totala kostnaden, medan resterande del av kommunernas kostnader skulle täckas med ett statsbidrag under tre år på sammanlagt 1,5 miljarder kronor. Landstingen skulle genom denna finansiering få behålla ett utrymme av skatteunderlaget motsvarande 30 % av den beräknade kostnaden.

Landstingsförbundet genomförde ytterligare en undersökning per den 15 januari 1991 av antalet medicinskt färdigbehandlade. Vid denna senare mätning framkom att antalet medicinskt färdigbehandlade var ca 3 500 personer, dvs. ca 500 färre än vid de tidigare mätningarna. Vidare redovisades att närmare en tredjedel av de medicinskt färdigbehandlade väntade på vård inom annan landstingskommunal vårdinrättning, företrädesvis inom den geriatriska klinikfunktionen.

Under den fortsatta beredningen avseende den ekonomiska regleringen har det obligatoriska betalningsansvaret övervägts från min sida. Särskilt gäller detta beräkningarna av kostnaderna för betalningsansvaret som jag anser bör justeras i vissa avseenden.

Av Landstingsförbundets mätningar från åren 1989 och 1990 framgick att närmare 75 % av det totala antalet medicinskt färdigbehandlade väntar på plats inom den somatiska långtidssjukvården. Ingen uppdelning mellan somatisk långtidssjukvård och geriatrik redovisades varför det ur undersökningarna inte kunde utläsas hur många av de medicinskt färdigbehandlade som avvaktar fortsatt vård som också efter reformen kommer att vara landstingets ansvarsområde. I den senaste undersökningen från 1991 finns dock en sådan uppdelning mellan somatisk långtidssjukvård och geriatrik. Av denna framgår att det finns patienter som är medicinskt färdigbehandlade men som avvaktar fortsatt vård inom landstingskommunala vårdinrättningar.

Enligt min uppfattning bör förekomsten av denna grupp medicinskt färdigbehandlade som avvaktar fortsatt vård inom landstingen föranleda vissa justeringar av den tidigare beräknade kostnaden för betalningsansvaret. Jag föreslår också ett förtydligande i lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård för att klarlägga att kommunens betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade endast kan aktualiseras då patienten väntar på service och vård inom kommunens ansvarsområde. Förekomsten av "interna köer" till annan landstingskommunal vård innebär inte att kommunen i dessa fall skall åläggas ett betalningsansvar.

Medicinskt färdigbehandlade inom geriatriken ingick inte i Landstingsförbundets undersökningar från 1989 och 1990. Med anledning härav begärdes uppgifter i detta avseende in i det underlag som kommuner och landsting skulle lämna till socialdepartementet för den ekonomiska regleringen.

Resultatet från denna inventering visade att det finns ca 1 100 medicinskt färdigbehandlade inom geriatriken.

Jag anser att de uppgifter som begärts in beträffande medicinskt färdigbehandlade inom geriatriken bör ingå i beräkningsunderlaget. Jag bedömer att omvårdnadskostnaden per vårdplats och dag inom geriatriken skall vara 1 300 kr. i 1992 års prisnivå och att samma reduktion bör göras för varseltiden som för somatisk akutsjukvård. Den totala kostnaden för medicinskt färdigbehandlade inom geriatriken kan då beräknas till 441 milj.kr. Av denna totala kostnad skall 70 %, 309 milj.kr., ligga till grund för skatteväxling.

De landstingsfria kommunerna har en andel av de medicinskt färdigbehandlade som uppgår till 12,5 % av det totala antalet. Kostnaderna för dessa kommuner ingick i den tidigare angivna totalkostnaden. För att ett korrekt utfall skall uppnås bör totalkostnaden reduceras med de landstingsfria kommunernas andel.

Som jag påpekat baserades den tidigare beräknade totalkostnaden för medicinskt färdigbehandlade på Landstingsförbundets undersökningar från år 1989 och 1990. En ytterligare undersökning av antalet medicinskt färdigbehandlade genomfördes av Landstingsförbundet i januari 1991. Enligt min bedömning ökar säkerheten vid beräkningen av totalkostnaden för medicinskt färdigbehandlade om denna grundas på samtliga dessa tre undersökningar.

Jag vill här framhålla att i de fall där huvudmännen lokalt träffat inbördes överenskommelser som avviker från utskottets modell kommer dessa att bli gällande.

Den totala kostnaden för medicinskt färdigbehandlade inom den somatiska akutsjukvården och geriatriken kan mot nu angiven bakgrund uppskattas till 1 870 milj.kr. I enlighet med vad riksdagen angett bör skatteväxling genomföras motsvarande 70 % av beloppet, dvs. 1 309 milj.kr. Kommunerna får därutöver ett statsbidrag uppgående till totalt 1 500 milj.kr. Till grund för utbetalningen skall ligga antalet medicinskt färdigbehandlade under de senaste tre åren. Statsbidrag bör sammanlagt lämnas med 700 milj. kr för 1992, 500 milj. kr för 1993 och 300 milj.kr för 1994. Bidraget bör utbetalas per kalenderår i efterskott och administreras av socialstyrelsen. Jag avser att föreslå regeringen att besluta om förordningsbestämmelser beträffande den närmare utformningen av statsbidraget.

Jag vill i sammanhanget föreslå att detta statsbidrag även skall kunna lämnas till de landstingsfria kommunerna. Det finns ett relativt stort antal medicinskt färdigbehandlade i dessa kommuner. Antalet har också ökat under senare år och uppgår enligt Landstingsförbundets senaste undersökning till 457 personer. Om dessa kommuner inte omfattas av det obligatoriska betalningsansvaret kan följden bli att antalet medicinskt färdigbehandlade fortsatt kommer att vara högt med negativa effekter för såväl enskilda som samhällsekonomin. Mot denna bakgrund anser jag det motiverat att också de landstingsfria kommunerna får del av statsbidraget. Det skall dock lämnas endast under förutsättning att dessa kommuner internt tillämpar ett motsvarande styrsystem som betalningsansvaret

mellan landsting och kommuner. Jag har erfarit att de landstingsfria kommunerna avser att införa ett sådant system.

4.2.3 Allmänna överväganden kring regleringen

Innan jag redovisar förslaget till ekonomisk reglering och regleringsinstrumenten i detalj vill jag nämna några punkter som haft betydelse vid utformningen av förslaget.

Den kombination av regleringsinstrument jag valt innebär att ingendera av huvudmännen ensidigt blir beroende av statligt stöd för den verksamhet som är föremål för verksamhetsförändringen. Inte heller kan någondera av huvudmännen ensidigt tillgodogöra sig positiva effekter av skatteunderlagets utveckling. Denna modell har också vunnit riksdagens gillande.

Modellen innebär att kommunerna, som genom reformen får ett långsiktigt åtagande, ges ekonomiskt utrymme främst genom skatteväxling men också genom att statsbidraget för service och vård till äldre och handikappade avsevärt utökas. Den förändring jag föreslår i skatteutjämningssystemet är en följd av ändrade ansvarsförhållanden beträffande den somatiska långtidssjukvården på grund av reformen.

Jag vill i sammanhanget påminna om det arbete som för närvarande bedrivs i kommunalekonomiska kommittén (dir. 1990:20). Kommittén har bl.a. i uppgift att utforma förslag till ett nytt system för statens bidrag till kommuner och landsting, baserat på generella fördelningsprinciper. Enligt direktiven bör förändringar på grundval av utredningens förslag kunna börja genomföras fr.o.m. år 1993.

Med hänsyn till det pågående arbetet i kommittén har jag försökt begränsa ingreppen i befintliga regelsystem. Jag anser emellertid att en omläggning av statsbidraget till äldreomsorgen är nödvändig redan nu. De förändringar jag föreslår bör inte ändra förutsättningarna för kommitténs överväganden angående en generell bidragsgivning. Det har också varit nödvändigt att införa ett mellankommunalt kostnadsutjämningssystem för att enskilda kommuner år 1992 skall få täckning för sina tillkommande kostnader för äldrereformen. Den kommunalekonomiska kommittén bör, som framgår av dess direktiv, pröva möjligheterna att inarbeta eller eventuellt avlösa regleringsåtgärderna i anslutning till äldrereformen i ett nytt generellt system.

Prognoser har i huvudsak undvikits i de fall där det funnits ett faktiskt beräkningsunderlag att tillgå. Jag har vidare så långt möjligt eftersträvat enkla lösningar framför komplicerade. Jag har också sett det som viktigt att nu samlat undanröja oklarheter beträffande de ekonomiska förhållandena inför genomförandet av reformen och de närmast därpå följande åren. Detta är en viktig orsak till att jag nu föreslår ett samlat beslut om hur den ekonomiska regleringen mellan huvudmännen skall genomföras.

En fråga som varit föremål för noggranna överväganden från min sida är vilket år som skall ligga till grund för skatteväxlingen mellan huvudmännen. De år som övervägts är 1991 resp. 1992. Vid valet mellan dessa

två år bör enligt min mening skatteväxling på 1991 års förhållanden väljas.

Det viktigaste skälet till detta är att det är verksamhetens omfattning och utformning fram till ikraftträdandet som skall ligga till grund för regleringen. Det är såväl verksamhetens kostnader som dess finansiering år 1991 som förs över från landsting till kommuner.

En skatteväxling med år 1991 som grund ger vidare ett långsiktigt korrekt resultat för den totala ekonomiska regleringen mellan huvudmännen. En fördel är dessutom att regleringen då kan ske på i huvudsak kända förhållanden. En skatteväxling med år 1992 som grund skulle ställa krav på ett omfattande prognosarbete bl.a. i fråga om skatteunderlagets utveckling på kommun- och landstingsnivå. Prognoser av detta slag skulle enligt min mening vara förenade med så stora mått av osäkerhet att växling på 1992 års förhållanden inte kan betraktas som en framkomlig väg.

Jag har i beräkningarna utgått från huvudmännens egna uppgifter om kostnaderna för de verksamheter som omfattas av reformen. I de fall där huvudmännen inte varit överens har kostnaderna istället beräknats med ledning av ställningstaganden från delegationen för överförande av lokala sjukhem m.m.

Det är den *sammantagna* effekten av de använda regleringsinstrumenten som skall åstadkomma att kommunerna ges täckning för sina tillkommande kostnader för år 1992. Dessa regleringsinstrument bör användas i en viss ordning för att resultatet på riksnivå och länsnivå skall bli korrekt. Utgångspunkten för den ekonomiska regleringen är att den skall vara kostnadsneutral mellan kommuner och landsting. Den ekonomiska regleringen avses ske på ett sådant sätt att statens sammanlagda stöd till landsting och kommuner totalt sett skall vara detsamma som före regleringen. Härutöver tillkommer dock de stimulansbidrag som staten tillskjuter under en övergångstid.

Jag väljer att redovisa de olika regleringsinstrumenten i den ordning som de bör komma till användning. De regleringsinstrument som kommer i fråga är desamma som föreslogs i prop. 1990/91:14. De är:

* Reducering av ersättningen från sjukförsäkringen till landstingen, den s.k. Dagmarersättningen.
* Förändring av skatteutjämningssystemet
* Skatteväxling
* Nytt statsbidrag för service och vård till äldre och handikappade i kommunerna
* Mellankommunalt system för kostnadsutjämning. (Enligt min uppfattning speglar benämningen mellankommunal kostnadsutjämning den funktion som systemet skall ha bättre än benämningen mellankommunal omfördelning som användes i prop. 1990/91:14.)

Mitt förslag: Ramen för ersättningarna från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen, den s.k. Dagmarersättningen, skall från och med år 1992 reduceras med hänsyn till den kostnadsandel för hälso- och sjukvård som lyfts av sjukvårdshuvudmännen genom äldrereformen. Reduceringen skall fastställas till ett visst antal kronor per invånare och fördelas länsvis.

Skälen för mitt förslag: I prop. 1990/91:14 anförde jag att den allmänna sjukvårdsersättning som utgår till sjukvårdshuvudmännen från den allmänna sjukförsäkringen bör reduceras med utgångspunkt från kostnaderna för den andel hälso- och sjukvård som förs över till kommunerna, inklusive kommunernas kostnader för betalningsansvaret.

Som jag tidigare nämnt beräknas kostnaderna för den totala andelen hälso- och sjukvård som överförs till kommunerna till 20,3 miljarder kronor i 1991 års prisnivå. Detta motsvarar ca 21 % av kostnaderna för sjukvårdshuvudmännens totala andel hälso- och sjukvård.

Detta innebär att en generell reduktion bör göras motsvarande 21 % av sjukvårdshuvudmännens ersättning från den allmänna sjukvårdsersättningen. Reduktionen uttrycks i ett visst antal kronor per invånare, samma för alla sjukvårdshuvudmän. Reduktionen görs alltså även för de landstingsfria kommunerna då dessa kommer att få del av det av mig föreslagna statsbidraget till kommunerna till service och vård till äldre och handikappade. Sammanlagt uppgår reduktionen till 3,1 miljarder kronor. Reduktionens storlek i den ekonomiska regleringen uppgår till 2,8 miljarder kronor då de landstingsfria kommunerna frånräknats.

Jag avser att senare föreslå regeringen att förordningen (1984:908) om vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring ändras i enlighet med vad jag nu anfört.

Genom att sjukförsäkringsmedel inte i samma utsträckning som hittills förs över till sjukvårdshuvudmännen skapas utrymme för att förstärka det nya statsbidraget för service och vård till äldre och handikappade i kommunerna. Vidare ges möjigheter att finansiera den merkostnad som uppkommer för staten genom den förändring i skatteutjämningssystemet som jag strax kommer att föreslå.

Mitt förslag: Tillägg eller avdrag för åldersstrukturens inverkan avseende somatisk långtidssjukvård, vilken ingår i beräkningsunderlaget för skatteutjämningsbidragen till landstingen, skall överföras till beräkningsunderlaget för skatteutjämningsbidragen till kommunerna.

De högsta skattesatser som får utgöra grund för beräkning av skatteutjämningsbidrag skall justeras för kommuner och landsting motsvarande den förändring av skattesatserna i varje län som uppkommer till följd av skatteväxlingen.

Förändringarna innebär en merkostnad för staten på 300 milj.kr. En del av det finansiella utrymme som uppstår genom reduktionen av Dagmarersättningen till landstingen används för att täcka denna ökade kostnad för staten. Resterande del av utrymmet utnyttjas till statsbidraget för service och vård till äldre och handikappade i kommunerna.

Skälen för mitt förslag: Skatteutjämningssystemets syfte är att skapa så lika ekonomiska förutsättningar som möjligt för den kommunala verksamheten i landets olika delar trots skiftande förhållanden. Skatteutjämningsbidraget baseras på den garanterade skattekraften i landsting och kommuner varvid hänsyn tas till bl.a. befolkningens åldersstruktur och åldersberoende verksamheter.

I underlaget för beräkning av landstingens åldersfaktor ingår olika åldersberoende verksamheter som åsatts olika tyngd vid beräkningarna. Den somatiska långtidssjukvården är en av dessa verksamheter. Eftersom den somatiska långtidssjukvården genom reformen blir kommunernas ansvar i framtiden ser jag det som naturligt att tillägg eller avdrag för somatisk långtidssjukvård i stället överförs till underlaget för beräkning av kommunernas garanterade skattekraft. Tilläggen och avdragen bör beräknas på samma sätt som gäller för de övriga åldersberoende verksamheterna avseende den kommunala äldreomsorgen.

Förändringen som nu föreslås innebär att antalet äldre i de högsta åldrarna kommer att väga tyngre vid beräkningen av kommunernas skatteutjämningsbidrag. För kommuner som har många äldre i de högsta åldrarna, bl.a. många glesbygdskommuner, innebär förändringen relativt sett högre skatteutjämningsbidrag jämfört med nuläget. Jag kommer i det följande också att föreslå förändringar av statsbidraget till kommunerna som ytterligare kommer att förstärka denna effekt.

Vidare bör de högsta skattesatser som anges i lagen (1988:491) om skatteutjämningsbidrag länsvis förändras med lika mycket som respektive skatteväxlingssats. Jag avser därför att i samråd med chefen för finansdepartementet föreslå regeringen att med stöd av 6 § andra stycket lagen om skatteutjämningsbidrag medge undantag från tillämpningen av de

högsta skattesatser för beräkning av skatteutjämningsbidrag som anges i 6 § första stycket i samma lag.

I propositionen 1990/91:14 redovisade jag varför statens kostnader för skatteutjämningsbidraget stiger med den föreslagna förändringen. Orsaken är bl.a. att kommunernas garanterade skattekraft, som ligger till grund för skatteutjämningsbidragen, är högre än landstingens. Merkostnaden uppgår till 300 milj.kr. och bör täckas med medel motsvarande en del av minskningen av sjukförsäkringsersättningarna till landstingen. Medel motsvarande den övriga minskningen av sjukförsäkringsersättningen förs till det nya statsbidraget till kommunerna till service och vård till äldre och handikappade.

Den förändring jag föreslår innebär reellt att beräkningsunderlaget för skatteutjämningsbidraget till kommunerna tillförs 2,2 miljarder kronor. Landstingens beräkningsunderlag minskar med 1,9 miljarder kronor och skillnaden, 300 milj.kr.,tillförs skatteutjämningssystemet av en del av de medel som frigörs genom minskning av ersättningarna till landstingen från den allmänna sjukförsäkringen. Effekten för landstingen till följd av bortfallet av 1,9 miljarder kronor i skatteutjämningsbidrag beaktas vid skatteväxlingen. Jag anser inte att vad jag nu har föreslagit föranleder behov av några ändringar i lagen (1988:491) om skatteutjämningsbidrag. Däremot kommer chefen för finansdepartementet vid ett senare tillfälle att föreslå erforderliga förändringar i förordningen (1988:494) om skatteutjämningsbidrag.

4.2.3.3 Skatteväxling

Mitt förslag: Från och med år 1992 sänker varje landsting sin skattesats. Samtidigt tillåts kommunerna inom respektive landstingsområde att höja sin skattesats högst vad som motsvarar landstingets skattesänkning. Regleringen härav tas in i en särskild lag.

Storleken av det skatteutrymme som växlas bestäms med utgångspunkt i den nettokostnadsavlastning som landstinget får genom äldrereformen. Härvid tas hänsyn till reduktionen av den allmänna sjukvårdsersättningen och minskade skatteutjämningsbidrag.

För att skatteväxlingen skall kunna göras på en långsiktigt riktig nivå föreslås en tillfällig förändring, under åren 1992 och 1993, i avräkningsförfarandet vid statens utbetalning av kommunalskatt.

Vidare genomförs en ändring av avräkningsskatten så att kostnadsneutralitet mellan staten och landstingen å ena sidan och staten och kommunerna å andra sidan bibehålls också efter reformens ikraftträdande.

Skälen för mitt förslag: Riksdagen har antagit lagen (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt. Lagen innebär att de skattesatser som gäller för skatt till bl.a. landstingskommun och kom-

mun för år 1990 inte får överskridas åren 1991 och 1992. Undantag från skattestoppet gäller förändringar i utdebitering på grund av skatteväxling i samband med att arbetsuppgifter omfördelas mellan kommuner och landstingskommuner.

Enligt min mening bör den skatteväxling som krävs till följd av äldrereformen beräknas på respektive landstings totala skatteunderlag för år 1991 anpassade till de förändringar i avräkningsförfarandet som jag föreslår.

Bestämningen av skatteväxlingsnivåerna bör ske så att landstingen får sina skatteintäkter reducerade med ett belopp motsvarande regleringsvolymen minskad dels med det belopp som regleras via reduktionen av den allmänna sjukvårdsersättningen, dels med de minskade skatteutjämningsbidragen. Det framräknade skatteväxlingsbeloppet öresutjämnas till närmast hela femöring. Som bilaga I:3.6 till protokollet i ärendet bör fogas en redovisning av skatteväxlingsbeloppen för respektive landsting.

Kommunerna inom varje landstingsområde tillåts höja sin skattesats högst lika mycket som den för respektive landsting angivna skattesänkningen. Regleringen av skatteväxlingen bör tas in i en ny lag om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade.

Skatteväxlingen bör ske vid ett tillfälle och på en långsiktigt riktig nivå. För att åstadkomma detta behöver de nya skattesatserna även tillämpas på det skatteunderlag som tillkommer vid slutavräkningen av kommunalskatt avseende åren 1990 och 1991.

Avräkningsposten år 1992 hade utan reformen beräknats som antalet skattekronor enligt taxeringen år 1991 multiplicerat med skattesatsen år 1990 och med avdrag för det förskott som redan erhållits för år 1990, dvs. antalet skattekronor enligt taxeringen år 1989 (i förekommande fall uppräknat skatteunderlag) multiplicerat med skattesatsen år 1990. Med hänsyn tagen till äldrereformen bör avräkningsposten i stället beräknas som antalet skattekronor enligt taxeringen år 1991 multiplicerat med skattesatsen för år 1990 *som justerats med förändringen på grund av skatteväxlingen.* Från detta avräknas sedan ett omräknat förskott för år 1990 beräknat som antalet skattekronor enligt taxeringen år 1989 (i förekommande fall uppräknat skatteunderlag) multiplicerat med skattesatsen år 1990 *som justerats med förändringen på grund av skatteväxlingen.*

Beräkningen av avräkningsposten år 1993 sker enligt samma princip som för år 1992, dvs. antalet skattekronor enligt taxeringen år 1992 multipliceras med skattesatsen år 1991 *som justerats med förändringen på grund av skatteväxlingen.* Från detta avräknas sedan ett omräknat förskott för år 1991 beräknat som antalet skattekronor enligt taxeringen 1990 (i förekommande fall uppräknat skatteunderlag) multiplicerat med skattesatsen år 1991 *som justerats med förändringen på grund av skatteväxlingen.*

Ändring i avräkningsförfarandet för åren 1992 och 1993 bör i enlighet med vad som nu sagts göras i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Vid den ekonomiska regleringen bör även vissa effekter av skattereformen beaktas. Det gäller dels effekterna av den reviderade inkomstbeskattningen, dels effekterna av att mervärdeskatt breddas, dels effekterna av att kommuner och landsting från och med år 1991 får göra avdrag för all ingående mervärdeskatt. I syfte att uppnå ett budgetmässigt neutralt utfall i förhållandet mellan staten och kommuner respektive landsting har beslutats om en avräkningsskatt (prop. 1989/90:150, FiU 29, rskr. 359). Reglerna härom finns i lagen (1990:609) om avräkningsskatt. När verksamhet och resurser överförs från landsting till kommuner förändras förutsättningarna för denna reglering.

Kommunerna kommer efter skatteväxlingen att tillgodoräkna sig ett högre värde på det till följd av skattereformen ökade skatteunderlaget. Vidare flyttas möjligheten att göra avdrag för ingående mervärdeskatt för den från landsting till kommuner överförda verksamheten. Vid den ekonomiska regleringen av äldrereformen bör dessa förhållanden beaktas så att den beräknade kostnadsneutraliteten mellan staten och kommunerna å ena sidan och staten och landstingen å den andra sidan bibehålls också efter reformens genomförande. Efter samråd med chefen för finansdepartementet föreslår jag därför en ändring av avräkningsskatten enligt följande:

Kronor per skattekrona

År	1992	1993	1994	1995
Förändring:	0.08	0.14	0.13	0.11
Nya skattesatser:				
Landsting	0.74	1.06	0.99	0.92
Kommuner	1.25	1.77	1.62	1.52

I budgetpropositionen (prop. 1990/91:100 bil. 9) har regeringen föreslagit vissa ändringar av avräkningsskatten till följd av beslutade förändringar i skattesystemet. I de av mig nu föreslagna nya skattesatserna har de i budgetpropositionen föreslagna förändringarna beaktats.

Lagen om avräkningsskatt bör ändras i enlighet med mitt förslag till förändring av avräkningsskatten.

Jag anser inte att den av mig föreslagna skatteväxlingen bör föranleda någon ändring av skatteutjämningsavgifterna.

Mitt förslag: Grunderna för fördelningen av statens bidrag till kommunerna till service och vård till äldre och handikappade förändras så att medlen fördelas efter behovskriterier. Som sådana kriterier skall tjäna antalet personer i de högre åldrarna, andelen ensamboende i de högre åldrarna, kommunens glesbygdsgrad samt antalet förtidspensionärer.

Statsbidraget till kommunerna ökas kraftigt. Ökningen finansieras genom att den allmänna sjukvårdsersättningen till sjukvårdshuvudmännen reduceras.

Skälen för mitt förslag: Det nuvarande statsbidraget till kommunerna för social hemhjälp och ålderdomshem är baserat på antalet årsarbetare som kommunerna har inom den sociala hemhjälpen men är också relaterat till antalet ålderdomshemsplatser. Statsbidraget utbetalas av socialstyrelsen för kalenderår i efterskott. Bidraget till social hemhjälp, ålderdomshem m.m. för budgetåret 1991/92, vilket avser bidrag för verksamhetsåret 1991, beräknas i 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100, bil. 7) uppgå till 3 496 852 000 kr. varav 3 485 000 000 kr. avser bidrag för stöd och hjälp i boendet.

Statsbidragsramen bör, som jag förutsatt i proposition 1990/91:14 om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m, kunna öka med hänsyn till den reduktion av den allmänna sjukvårdsersättningen som jag föreslagit i avsnitt 4.2.3.1

Merparten av det finansieringsutrymme som uppstår vid reduktionen av den allmänna sjukvårdsersättningen bör tillföras kommunerna via det statsbidrag jag nu ämnar föreslå. För att statens utgifter inte skall öka bör en mindre del av tillgängliga medel användas för att finansiera de merkostnader i skatteutjämningssystemet som jag tidigare har redovisat.

I prop. 1990/91:14 pekade jag på vissa problem som är förknippade med det nuvarande prestationsrelaterade statsbidraget. Jag konstaterade härvid att kommuner med en hög andel äldre personer, vilket ofta sammanfaller med låg skattekraft, och som inte byggt ut sin verksamhet missgynnas av det nuvarande bidraget.

Vidare pekade jag på att det nuvarande bidraget premierar bl.a. personalintensiva verksamheter, vilket är mindre lämpligt då personaltillgången är begränsad i flera delar av landet. Jag konstaterade också att det sker en negativ styrning så till vida att service som ges vid dagcentraler, genom varuhemsändning, matdistribution eller städpatruller inte är bidragsgrundande.

Slutsatsen av vad jag anförde i den nämnda propositionen är att det behövs ett nytt behovsbaserat bidrag. Jag anser att ett bidrag utformat på det sätt jag nu skall redogöra för kan bidra till att lösa de problem jag tidigare nämnt och samtidigt ge så stor flexibilitet att det tar hänsyn till framtida förändringar av behovsstrukturen.

Den faktor som mest påtagligt bestämmer behovet av service och vård inom äldre- och handikappomsorgen är antalet äldre personer i de högsta åldrarna. Behoven av service och vård, liksom kostnaderna för att tillgodose dessa påverkas av kommunens struktur. I glesbygder där de äldre bor utspridda blir verksamhetskostnaderna per person högre än i kommuner med en tätare bebyggelse.

Av stor betydelse för behovet av service och vård är hur många som bor ensamma. Studier visar att andelen ensamboende är avsevärt högre bland dem som får service och vård än bland andra människor i samma åldrar.

De nu nämnda variablerna, antalet äldre, antalet ensamboende och glesbygdsgraden bör vara viktiga komponenter vid utformningen av det nya statsbidraget. Ytterligare en viktig variabel som påverkar kommunens kostnader är antalet yngre personer med stora funktionsnedsättningar. Därför anser jag att en del av statsbidraget, motsvarande yngre personers andel i konsumtionen av service och vård, bör fördelas mellan kommunerna efter antalet förtidspensionärer i resp. kommun.

Bidragets utformning

Tekniskt bör bidraget bygga på tre huvudkomponenter. En sådan faktor tar hänsyn till att kostnaderna är högre i glesbygder och då antalet ensamboende äldre är högt. Denna faktor, som förändras då förhållandena i kommunerna ändras, har jag kallat kostnadsjusteraren. Den bör beräknas på följande sätt: Först delas landets kommuner in i fyra olika grupper allt efter hur många personer i åldersgruppen 80 år och äldre som respektive kommun har per ytenhet. Varje klass får en matematisk vikt, glesbygdsgraden, varierande mellan 0,9 och 1,2.

Därefter beräknas, för varje kommun, hur stor andel av personerna i åldrarna 75 år och äldre som är ensamboende. Denna andel sätts i relation till (delas med) en motsvarande andel beräknad för hela riket. På så sätt får man ett index, med ett vägt genomsnitt på 1. Detta index multipliceras med glesbygdsgraden för att få fram den för respektive kommun kostnadsjusterande faktorn.

De högre åldrarna indelas i fyra åldersgrupper (75-80, 80-84, 85-89 och 90 eller äldre). Ett bidragsgrundande belopp för varje grupp beräknas som summan av antalet individer i den åldersgruppen gånger ett visst belopp, olika för varje åldersgrupp. De fyra åldersgruppsbeloppen bör vara 4 358 kr., 8 716 kr., 13 074 kr. och 17 432 kr. Sedan summeras de fyra bidragsgrundande beloppen och multipliceras med den kostnadsjusterande faktorn för att få fram det faktiska bidraget.

Den sista komponenten är ett tillägg 3 104 kr. per förtidspensionär i kommunen.

Som bilaga I:3.10 bör till protokollet fogas en redovisning av ett beräknat utfall av statsbidraget baserat på uppgifter som skulle ha använts om bidraget hade börjat betalas ut redan år 1991.

Det nya statsbidraget bör liksom det nuvarande administreras och utbetalas av socialstyrelsen. Principen bör vara att statsbidraget skall utges till kommunerna kvartalsvis i efterskott och baseras på befolkningsunderlaget per den 31 december föregående år.

Med hänsyn till de nya utbetalningsrutinerna bör dock bidraget för år 1992 utbetalas halvårsvis i efterskott. Innebörden av detta är att det nya statsbidraget till kommunerna till service och vård till äldre och handikappade får budgetmässiga konsekvenser för staten först budgetåret 1992/93.

Jag avser att senare återkomma till regeringen med förslag till närmare förordningsbestämmelser om statsbidraget till service och vård för äldre och handikappade.

4.2.3.5 Mellankommunal kostnadsutjämning

Mitt förslag: Ett system införs för kostnadsutjämning mellan samtliga kommuner i landet med undantag av de landstingsfria kommunerna. Systemet skall för år 1992 bidra till att ge kommunerna täckning för de genom äldrereformen tillkommande kostnaderna. Under en femårsperiod skall systemet ge kommunerna möjlighet att gradvis anpassa sig till en behovsbaserad fördelning av statens stöd till kommunerna.

Systemet skall fördela resurser enligt samma behovskriterier som statsbidraget till service och vård till äldre och handikappade, dvs. viktat antal i kommunen bosatta personer i de högre åldrarna, den relativa andelen ensamboende äldre, andelen förtidspensionärer samt kommunens glesbygdsgrad.

Systemet för mellankommunal kostnadsutjämning regleras i lag och administreras centralt. Skattemyndigheterna verkställer kostnadsutjämningen genom avräkning vid utbetalningen av kommunalskattemedel. Utjämningsbeloppen skall årligen justeras med hänsyn till lönekostnadsutvecklingen för den berörda verksamheten.

Skälen för mitt förslag: Målet för den ekonomiska regleringen är att kommunerna för år 1992 skall ges täckning för de tillkommande kostnader som äldrereformen för med sig. Detta resultat kan inte uppnås helt med de regleringsinstrument jag tidigare redovisat utan det krävs också en kostnadsutjämning mellan kommunerna.

De föreslagna förändringarna i skatteutjämningssystemet och det nya statsbidraget för service och vård till äldre och handikappade i kommunerna innebär också en förändring av statens stöd i riktning mot en behovsbaserad resursfördelning. För enskilda kommuner kan detta övergångsvis innebära vissa påfrestningar, varför en viss omställningsperiod är nödvändig. Även av detta skäl fordras ett system för mellankommunal kostnadsutjämning.

Det mellankommunala systemet för kostnadsutjämning bör ha framför allt två uppgifter. Den ena är att varje kommun år 1992 skall få täckning för sina genom reformen tillkommande kostnader. Den andra uppgiften är att under en omställningsperiod ge kommunerna möjlighet att gradvis anpassa sig till en fördelning av statens stöd som i högre grad baseras på kommunens behov. Jämfört med dagens statsbidragssystem, som fördelar resurser efter prestation, medför denna omläggning vissa omfördelningseffekter. Dessa kan hanteras bättre av kommunerna om de ges möjlighet till en gradvis anpassning.

Dessa effekter beror också på att landstingen idag har en omfördelande roll i förhållande till kommunerna i länen. De skillnader som finns mellan kommunerna inom ett län kan bero dels på hur kommunen utnyttjat landstingens hälso- och sjukvård och åldersstrukturen i kommunen, dels på hur strukturen på landstingets och kommunernas vårdutbud ser ut. Om exempelvis landstinget valt att satsa på primärvård och en utbyggd hemsjukvård minskar kostnaderna för den somatiska långtidssjukvården jämfört med det landsting där vårdstrukturen innehåller en stor andel somatisk långtidssjukvård. Kommunens egen utbyggnad av social service kan givetvis också påverka dess konsumtion av landstingets vårdinsatser.

Exempel på ett län med stort behov av kostnadsutjämning är Stockholms län och exempel på ett län med små behov av kostnadsutjämning är Kristiansstads län. Som bilaga I:3.9 bör till protokollet fogas en redovisning av utfallet av systemet för mellankommunal kostnadsutjämning för landets samtliga berörda kommuner.

Vid utformningen av systemet för mellankommunal kostnadsutjämning finns det enligt min mening flera viktiga kriterier som måste vara uppfyllda. Samtidigt som systemet klarar de två huvuduppgifterna att ge kommunerna täckning för kostnaderna år 1992 och att åstadkomma en gradvis anpassning till en förändrad resursfördelning bör det vara så utformat att varje kommun kan förutse hur fördelningen av resurser blir för den egna kommunen. Därför anser jag att systemet måste innehålla sådana kända och förutsägbara komponenter att detta blir möjligt. Det system jag nu föreslår uppfyller dessa kriterier.

När omställningsperioden är till ända, kan det fortfarande finnas län där spännvidden är stor mellan kommunernas kostnader och resurser. Det bör då vara möjligt att låta det mellankommunala kostnadsutjämnande systemet fortsätta att fördela medel inom sådana län. Av flera skäl anser jag det dock inte lämpligt att redan nu ta ställning till detta. I detta sammanhang vill jag också erinra om att den kommunalekonomiska kommittén (dir. 1990:20) har i uppdrag att se över det totala statliga bidragssystemet för den kommunala sektorn.

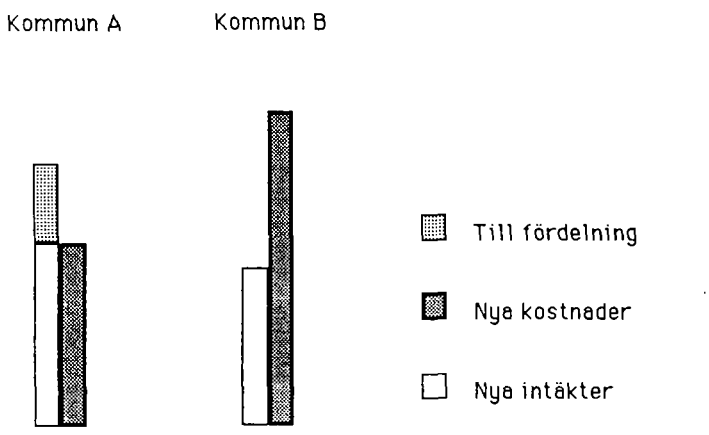
Som redan nämnts har det mellankommunala kostnadsutjämnande systemet två uppgifter. År 1992 skall det medverka till att kommunerna får täckning för sina nya kostnader och under en omställningsperiod på fem år skall systemet ge kommunerna möjlighet att gradvis anpassa sig till en helt behovsbaserad fördelning av vissa utjämningsresurser. De kriterier som skall ligga till grund för fördelningen inom det nya statsbidraget bör vara tillämpliga också för det mellankommunala systemet för kostnadsutjämning.

För att tydligt beskriva själva systemet för den mellankommunala kostnadsutjämningen och dess funktion väljer jag att ge ett exempel där systemet omfattar endast två kommuner, en kommun som får och en som ger resurser till den mellankommunala kostnadsutjämningen. Avslutningsvis kommer jag att redovisa hur den mellankommunala kostnadsutjämningen fungerar i praktiken för ett län där kommunerna har olika behov av kostnadsutjämning. Som bilaga I:3.7 bör till protokollet i ärendet fogas en redovisning kommunvis för ingångsvärden i den mellankommunala kostnadsutjämningen. Av denna bilaga framgår vilka kommuner som får överskott i den ekonomiska regleringen och får avstå detta till systemet. Utfallet av den mellankommunala utjämningen för samtliga kommuner framgår av redovisningar, som bör fogas till protokollet som bilaga I:3.8 respektive I:3.9. Bilaga I:3.8 innehåller den ekonomiska regleringens utfall samt effekten av mellankommunal kostnadsutjämning. Bilaga I:3.9 redovisar den mellankommunala kostnadsutjämningen i 1991 års prisnivå från och med år 1992 och till och med år 1997.

Allra först vill jag beskriva den mellankommunala kostnadsutjämningens funktion år 1992 då det gäller att ge kommunerna täckning för sina tillkommande kostnader. Systemet i fråga avses träda in först *efter* det att övriga regleringsinstrument fördelat resurser mellan landsting och kommuner. Reducering av sjukförsäkringsersättningen, skatteväxling och förändringar i skatteutjämningssystemet har således redan skett. I den ekonomiska regleringen inräknas också utfallet för den enskilda kommunen av det nya statsbidraget till service och vård till äldre och handikappade. Den *sammantagna* effekten av dessa regleringsinstrument utgör kommunens nya intäkter. Dessa intäkter skall sättas i relation till de nya kostnader kommunen får till följd av det nya åtagandet på hälso- och sjukvårdens område. Härvid kan utfallet för den enskilda kommunen bli antingen en överkompensation så att intäkterna överstiger de kostnader kommunen får eller att det uppstår en bristsituation, dvs. kommunen får inte tillräckligt med resurser för att klara de nya kostnaderna. I båda dessa fall träder den mellankommunala kostnadsutjämningen in. I det fall intäkterna är högre än kostnaderna får kommunen *avstå* resurser till systemet, i det andra fallet *får* kommunen resurser från systemet. Utfallet för kommunen år 1992 är det jag kallar kommunens *ingångsvärde* i den mellankommunala kostnadsutjämningen.

Det mellankommunala systemet bör omfatta *samtliga* kommuner utom de landstingsfria kommunerna Gotland, Göteborg och Malmö. Det bör inte under omställningsperioden finnas någon nedre gräns för fördelningsbelopp utan alla kommuner förutom de sist nämnda bör ingå i systemet. Motivet för detta är att alla resurser som kan avvaras av någon kommun behövs för att ge stöd åt de kommuner som har störst behov. Alla kommuner som omfattas av systemet ges också samma omställningsperiod.

Figur 1 Resultat av den ekonomiska regleringen för kommunerna A resp. B



Av figuren framgår att kommunen A får högre intäkter än kostnader år 1992. För kommunen A betyder det att den får ge överskjutande resurser till den mellankommunala kostnadsutjämningen. Kommunen B får högre kostnader än intäkter och behöver därför ett tillskott från systemet för att år 1992 kunna täcka sina tillkommande kostnader. Exemplet bygger på antagandet att båda kommunerna ligger i samma län. Det överskjutande belopp som uppkommer i kommun A blir en del av länets totala utjämningsbelopp. Med detta menar jag tillgängliga medel från kommuner som får överskott och som kan fördelas inom länet.

I vissa län kommer de tillkommande kostnaderna att vara större än de nya intäkter som finns inom länet, i andra län kommer motsatt förhållande att råda. Därför måste systemet medge att resurser kan tas från de län som har överskott och att detta fördelas på ett sådant sätt att behoven täcks för varje kommun år 1992. Den mellankommunala kostnadsutjämningen får således endast medel från kommuner som får ett överskott i den ekonomiska regleringen. De kommuner som redovisas i bilagorna 7 – 9 och som anges få avstå resurser har således i den ekonomiska regleringen fått ett överskott av intäkter i förhållande till sina nya kostnader till följd av reformen.

Resurserna som finns inom den mellankommunala kostnadsutjämningen bör fördelas efter samma kriterier som det nya statsbidraget till service och vård till äldre och handikappade. På det sättet kan man förbättra möjligheterna att förverkliga principen att alla kommuner skall ges likartade förutsättningar att klara uppgiften trots att behoven och möjligheterna att organisera verksamheten kan skifta. Dessa kriterier är antalet förtidspensionärer, viktat antal personer i de högre åldrarna, den relativa andelen ensamboende i kommunen samt kommunens glesbygdsgrad.

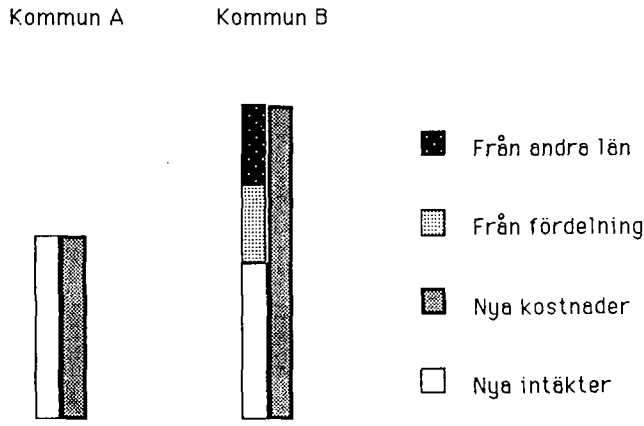
Härnäst gäller att fastställa hur mycket resurser kommunen skulle få om resurserna redan idag fördelades uteslutande efter de behovskriterier som också bestämmer statsbidraget, dvs. kommunens behov jämfört med andra kommuners behov enligt dessa kriterier. Om kommun A får 10 % av statsbidraget i länet så får kommun A också 10 % av utjämningsbeloppet i länet *när omställningsperioden är slut*. På detta sätt har jag fått fram vad jag kallar *utjämningsandelen* för kommunen, dvs. vad kommunen skall ha i ett rent behovsrelaterat system. Vid sidan av denna andel av utjämningsbeloppet får givetvis kommunen sina övriga intäkter. Om kommunen hör till dem som får överskott reduceras intäkterna med det belopp kommunen ger till den mellankommunala kostnadsutjämningen.

Vid remissbehandlingen av äldredelegationens rapport (Ds 1989:27) framfördes från kommunalt håll att anpassningsperioden inte får bli för lång. Jag delar denna uppfattning. De fördelningseffekter som uppstår är enligt min mening inte större än att kommunerna bör kunna klara av att hantera dem inom en femårsperiod. Jag anser därför att den gradvisa anpassningen bör klaras inom loppet av fem år och att samma tidsperiod skall gälla för alla kommuner som ingår i systemet.

För kommunerna i exemplet återstår att under en femårsperiod gradvis anpassa sig till det utjämningsvärde som räknats fram utifrån deras behov i jämförelse med andra kommuner i länet. För kommunen A gäller att den år 1992 har mer intäkter än de tillkommande kostnaderna. Därför får den avstå överskottet till den mellankommunala kostnadsutjämningen. Kommunen har behov av 10 % av utjämningsbeloppet i länet. Netto får kommun A således först ge överskottet till systemet för att sedan få sin andel av länets totala utjämningsbelopp, kommunens utjämningsvärde. Detta belopp utgör 10 % av länets utjämningsbelopp. Under omställningsperioden (1993-1997) skall således kommun A gradvis närma sig detta utjämningsvärde. Under omställningsperioden får kommun A för varje år behålla mer och mer av överskottet. För kommun B gäller däremot, helt fiktivt, att den får 20 % av statsbidraget i länet och därmed också 20 % av länets utjämningsbelopp som utjämningsandel. Eftersom kommun B inte fick något överskott i den ekonomiska regleringen år 1992 behöver inte heller kommunen leverera in medel till systemet för kostnadsutjämning. För kommun B innebär omställningsperioden åren 1993-1997 och den gradvisa anpassningen till utjämningsvärdet att tillskottet från den

mellankommunala kostnadsutjämningen avtrappas med en femtedel varje år.

Figur 2 Den mellankommunala kostnadsutjämningen - ingångsvärde år 1992



Mellankommunal kostnadsutjämning - Örebro län

Utfallet av den ekonomiska regleringen i landet visar att utjämningsbeloppet totalt för riket är 1 400 milj. kr. I bilaga I:3.7 redovisas kommunvis ingångsvärdena för den mellankommunala kostnadsutjämningen. För de kommuner som får överskott i den ekonomiska regleringen och som skall avstå resurser till andra kommuner anges hur mycket resurser som skall avräknas, övriga kommuner redovisas med 0. I bilaga I:3.9 redovisas utfallet av den mellankommunala kostnadsutjämningen. I denna bilaga redovisas med negativa tal de kommuner som får överskott och skall avstå detta till systemet för den mellankommunala kostnadsutjämningen. För att tydliggöra systemet redovisar jag i det följande det verkliga utfallet av den mellankommunala kostnadsutjämningen i ett län.

Tabell 1 Örebro läns ingångsvärden i den mellankommunala kostnadsutjämningen i tkr, 1991 års prisnivå

Kommuner	A Till mellankommunal kostnadsutjämning	B Utfall av ek. regl.
Askersund	0	8 979
Degerfors	0	7 334
Hallsberg	0	5 870
Hällefors	101	−101
Karlskoga	14 507	−14 507
Kumla	0	7 557
Laxå	0	7 256
Lindesberg	9 575	−9 575
Ljusnarsberg	0	5 143
Nora	338	−338
Örebro	16 364	−16 364
Örebro län	40 885	1 254

Av tabellens kolumn A framgår att fem av länets kommuner fått överskott av intäkter i den ekonomiska regleringen. Totalt för länet skall 40,9 milj. kr. avstås till den mellankommunala utjämningen. De kommuner som fått underskott i länet markeras med 0 i denna kolumn.

I kolumn B redovisas för varje kommun utfallet av den ekonomiska regleringen. De kommuner som fått för lite resurser markeras med positiva tal och kommuner med överskott med negativa tal. Detta underskott uppgår till 42,1 milj. kr. Örebro läns överskott räcker inte för att täcka underskottet år 1992. Om länets kommuner skall få täckning för sina tillkommande kostnader till följd av huvudmannaskapsreformen behövs ett tillskott till länet uppgående till 1,3 milj.kr. Detta underskott täcks år 1992 av den mellankommunala kostnadsutjämningen.

Tabell 2 Mellankommunal kostnadsutjämning i Örebro län 1992 - 1997 i nominella belopp i tkr, 1991 års prisnivå

Kommuner	År 1992	1993	1994	1995	1996	1997
Askersund	8 979	7 607	6 235	4 863	3 490	2 118
Degerfors	7 334	6 169	5 003	3 838	2 672	1 507
Hallsberg	5 870	5 166	4 462	3 757	3 053	2 349
Hällefors	−101	314	728	1 143	1 557	1 972
Karlskoga	−14 507	−13 633	−12 759	−11 885	−11 012	−10 138
Kumla	7 557	6 532	5 507	4 481	3 456	2 430
Laxå	7 256	6 027	4 798	3 569	2 339	1 110
Lindesberg	−9 575	−8 762	−7 949	−7 136	−6 323	−5 510
Ljusnarsberg	5 143	4 425	3 707	2 989	2 271	1 553
Nora	−338	−18	303	623	944	1 264
Örebro	−16 364	−12 822	−9 281	−5 739	−2 197	1 345
Örebro län	1 254	1 004	753	502	251	0

I Örebro län har Askersunds kommun fått 9,0 milj. kr. för lite i den ekonomiska regleringen. Askersund får genom den mellankommunala kostnadsutjämningen under fem år (1993 – 1997) mindre och mindre andel av utjämningsbeloppet. Om Askersund år 1992 fått en helt behovs-

baserad andel av utjämningsbeloppet skulle detta ha uppgått till 2,1 milj.kr. Denna andel baseras på Askersunds andel av statsbidraget till service och vård till äldre och handikappade i Örebro län. Under de fem åren skall således Askersund anpassa sig till denna nya nivå, utjämningsvärdet.

Örebro kommun hör till dem som fått ett överskott i den ekonomiska regleringen, 16,4 milj.kr. som avstås till den mellankommunala kostnadsutjämningen. Under de följande fyra åren får Örebro behålla en allt större andel av detta överskott, dvs. kommunen lämnar ifrån sig en allt mindre andel av överskottet till den mellankommunala kostnadsutjämningen. År 1997, när omställningsperioden är slut, får Örebro 1,3 milj.kr. (utjämningsvärdet) av den mellankommunala kostnadsutjämningen. Kommunerna Karlskoga och Lindesberg får under hela omställningsperioden avstå medel till den mellankommunala kostnadsutjämningen. Båda dessa kommuner har således fått ett överskott av intäkter i förhållande till de nya kostnader kommunen övertar i och med reformen.

Behovet av kostnadsutjämning netto (skillnaden mellan överskott och underskott) är i länet inte särskilt stort, ett underskott om 1,3 milj.kr. av det totala utjämningsbeloppet som uppgår till 1 400 milj.kr. För att ge en bild av hur representativt Örebro län är vill jag nämna att 10 län får underskott, det högsta underskottsbeloppet uppgår till 123,6 milj.kr. och medelvärdet till 32,2 milj.kr. Av de 13 län som lämnar överskott till den mellankommunala kostnadsutjämningen är det högsta överskottsbeloppet 90,1 milj.kr. och medelvärdet 24,8 milj.kr.

Systemets administration

När huvuddragen i den mellankommunala kostnadsutjämningen behandlades i äldredelegationens rapport (Ds 1989:27) föreslogs att systemet skulle administreras centralt. Denna ordning, som för övrigt gäller för skatteutjämningssystemet, fick också stöd av flertalet remissinstanser som yttrade sig i frågan. Jag ansluter mig till denna ståndpunkt och menar att socialstyrelsen och skattemyndigheterna får samverka i denna uppgift. En naturlig uppdelning dem emellan är att socialstyrelsen lämnar underlag till skattemyndigheterna för respektive kommun. Skattemyndigheternas uppgift begränsas härigenom till att ansvara för att beloppen regleras mot den månatliga utbetalningen av kommunalskattemedel.

För att undvika att utjämningsbeloppen urholkas av inflationseffekter och att systemet därigenom förlorar i effektivitet föreslår jag att utjämningsbeloppen räknas upp årligen. Justeringen av beloppen bör enligt min mening följa kostnadsutvecklingen inom den kommunala sektorn, där personalkostnaderna utgör en dominerande faktor. Jag föreslår mot bakgrund av detta att lönekostnadsutvecklingen inom den berörda verksamheten av den kommunala sektorn får utgöra grund för uppräkningen.

Ett system för mellankommunal kostnadsutjämning enligt den modell jag har föreslagit bör införas från och med år 1992.

Den mellankommunala kostnadsutjämningen föreslås bli lagfäst genom en särskild lag om mellankommunal kostnadsutjämning med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade. Jag avser att senare föreslå regeringen besluta om närmare föreskrifter om den mellankommunala kostnadsutjämningen.

Sammanfattning av den mellankommunala kostnadsutjämningen

Systemet för mellankommunal kostnadsutjämning innebär i sammanfattning

- att de kommuner som efter den ekonomiska regleringen får intäkter som överstiger de nya kostnaderna för huvudmannaskapsförändringen avstår detta överskott till den mellankommunala kostnadsutjämningen,
- att de kommuner som år 1992 inte får full täckning för sina nya kostnader genom den ekonomiska regleringen får medel från den mellankommunala kostnadsutjämningen så att målet kostnadstäckning år 1992 kan uppnås,
- att den mellankommunala kostnadsutjämningen omfattar alla kommuner utom de landstingsfria och att samtliga kommuner som får överskott i den ekonomiska regleringen avstår resurser till systemet, dvs. den mellankommunala kostnadsutjämningen är rikstäckande,
- att den mellankommunala kostnadsutjämningen för åren 1993 - 1997 utjämnar kostnaderna gradvis mellan kommunerna så att kommunerna får möjlighet att anpassa sig till en behovsbaserad resursfördelning,
- att kommunerna år 1997 endast får den andel av utjämningsbeloppet som motsvarar kommunens behov enligt de kriterier som styr statsbidraget, dvs. en helt behovsbaserad fördelning. Det är detta belopp som benämns utjämningsvärde,
- att utjämningsbeloppet fördelas till kommunerna efter de behov respektive kommun har enligt samma kriterier som styr statsbidraget till service och vård till äldre och handikappade, dvs. kommunens andel av statsbidraget i det egna länet styr kommunens andel av utjämningsbeloppet i länet,
- att utjämningsbeloppet under åren 1993 – 1997 kommer att uppräknas vilket innebär att beloppet totalt sett inte minskar under perioden men att kommunerna gradvis närmar sig utjämningsvärdet, dvs. en helt behovsbaserad fördelning.

4.3 Stimulansbidrag

Allmänna utgångspunkter

Det är väsentligt att olika boendealternativ byggs ut och erbjuds människor som behöver nära tillgång till personal. Gruppboende för åldersdementa kan erbjuda trygghet och stimulans men också tillgodose tillsynsbehovet. Lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. ålägger landstingen, eller i förekommande fall kommunerna, att tillhandahålla gruppbostad åt psykiskt utvecklingsstörda som behöver sådan särskild omsorg. Också för andra personer med funktionshinder och behov av stöd och hjälp kan en gruppbostad vara en lämplig boendeform.

I propositionen 1990/91:14 om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m. föreslogs att särskilda medel skulle avsättas bl.a. för att stimulera utbyggnaden av gruppbostäder samt för informations- och utbildningsinsatser inför äldrereformens genomförande.

Riksdagen godtog (1990/91:SoU9, rskr. 97) med utgångspunkt i propositionen att 300 milj.kr. per år under fem år skall utgå för att påskynda utvecklingen av gruppboende för åldersdementa och psykiskt utvecklingsstörda. Vid sin behandling av propositionen framhöll socialutskottet också behovet av nya boendeformer för psykiskt sjuka människor och fysiskt handikappade. Riksdagen tog enligt utskottets förslag ställning för att 100 milj.kr. per år skall avsättas under fem år för att stimulera utvecklingen av nya boendeformer för dessa grupper. Riksdagen gav regeringen till känna att regeringen borde utforma regler för detta stimulansbidrag och återkomma till riksdagen i frågan.

Utskottet uttalade också att särskilda satsningar måste göras så att kravet på eget rum inom långtidssjukvården kan tillgodoses och att ett särskilt stimulansbidrag för ombyggnader i sådant syfte bör införas. Riksdagen gav enligt utskottets förslag regeringen till känna att staten under en femårsperiod fr.o.m. år 1992 bör avsätta sammanlagt 1 000 milj.kr. för detta ändamål samt att regeringen borde återkomma med förslag om hur ett sådant stimulansbidrag bör utformas.

Utskottet behandlade i detta sammanhang villkoren för bostadslån och stimulansbidrag till gruppbostäder och berörde också de villkor för bostadslån som bör gälla vid ombyggnad av de sjukhem som kommunerna tar över. Utskottet anförde bl.a. att det kan vara lämpligt att efterge kravet på kokmöjlighet i gruppbostäder för åldersdementa men också, när det gäller utformningen av boende för åldersdementa, att regelsystemet bör ses över och sådana lösningar sökas att ett decentraliserat beslutsfattande möjliggörs.

Riksdagen gav i enlighet med utskottets förslag regeringen till känna att ett statligt stöd till utbildning och information i samband med genomförande av äldrereformen bör utgå med totalt 500 milj.kr.

Riksdagen tog också ställning för att ett tillfälligt statsbidrag för år 1992 skulle införas för landstingen och de landstingsfria kommunerna med syfte att nedbringa kötiderna inom vissa delar av sjukvården.

4.3.1 Stimulansbidrag till gruppbostäder

Mitt förslag: Riksdagen anvisar medel till ett särskilt stimulansbidrag om 400 milj.kr. för budgetåret 1991/92 för att påskynda utvecklingen av gruppboende inom kommunerna och landstingen. Motsvarande bidrag förutsätts utgå under de följande fyra budgetåren, vilket innebär att sammanlagt 2 000 milj. kr kommer att avsättas för detta ändamål.

Bidraget lämnas med 500 000 kr. per enhet som färdigställts fr.o.m. år 1991 och framöver.

Skälen för mitt förslag: *Det föreligger idag stora behov av insatser för* gruppen åldersdementa. Bl.a. behöver dagverksamheter byggas ut och det är angeläget att behovet av gruppbostäder tillgodoses. Med gruppboendeenhet avser jag ett litet antal lägenheter som har tillgång till gemensamt personalstöd och som delar på vissa gemensamma utrymmen. Gruppbostaden med sin småskaliga miljö är bättre anpassad till de åldersdementas behov än t.ex. ålderdomshemmet och institutionsmiljön inom långtidssjukvården. Socialstyrelsen och boverket har i sin rapport till regeringen angående gruppbostäder för äldre redovisat ett framtida behov av ca 18 000 bostäder varav ca 15 000 avser åldersdementa.

Gruppbostad för psykiskt utvecklingsstörda är en särskild omsorg enligt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl (omsorgslagen). Avvecklingen av vårdhemmen för psykiskt utvecklingsstörda och omsorgslagens vidgade personkrets innebär ett ökat behov av bl.a. gruppbostäder, men också av nya bostadsformer av mer varierande och flexibel karaktär än tidigare. För närvarande bor ca 5 000 personer på vårdhem för psykiskt utvecklingsstörda och ca 3 000 vuxna utvecklingsstörda personer bor i sina föräldrahem. Många av dessa kan behöva gruppbostad som särskild omsorg. Också för hemmaboende barn och ungdomar och för boende på elevhem kommer det att finnas behov av gruppbostäder.

Vid behandlingen av propositionen 1990/91:14 om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m. uttalade socialutskottet att det också behövs en kraftig utbyggnad av alternativa boendeformer för människor med fysiska handikapp av olika slag och för människor som drabbats av psykiska störningar. Utflyttningen från institutionerna innebär att olika former av gemensamt boende behöver utvecklas bl.a. i form av gruppboende. För vissa grupper kan också ett antal separata men organisatoriskt och personalmässigt sammankopplade lägenheter med vissa gemensamma utrymmen vara lämpliga. En viss utbyggnad sker redan

idag av nya boendeformer för psykiskt sjuka och fysiskt handikappade. Riksdagens beslut om tydligare ansvarsförhållande när det gäller boendet för dessa grupper kan nu antas påskynda utvecklingen och jag ansluter mig till utskottets bedömning att ett statligt stimulansbidrag bör utgå även för dessa grupper. När det gäller alternativa boendeformer för psykiskt sjuka och fysiskt handikappade utgår jag ifrån att utformning och innehåll måste planeras flexibelt utifrån de enskilda människornas behov. Jag bedömer att samma regler bör gälla för erhållande av stimulansbidrag till gemensamma boendeformer för psykiskt sjuka och fysiskt handikappade som för de tidigare nämnda gruppbostäderna.

I propositionen 1990/91:14 angavs att bidrag borde utbetalas med 200 000 kr. per färdigställd enhet som ett engångsbidrag. Efter att ha tagit del av den behovsanalys som socialstyrelsen lämnat vid redovisningen av uppdraget angående gruppbostäder, vill jag föreslå vissa korrigeringar av nivån på stimulansbidraget. För att åstadkomma en kraftfull stimulanseffekt anser jag att bidragsnivån bör höjas. Nivån på stimulansbidraget för gruppboendeenheter färdigställda fr.o.m. år 1991 bör utgöra 500 000 kr. Bidraget bör utgå per färdigställd enhet som uppfyller de allmänna förutsättningarna för statligt stöd vid ny- och ombyggnad av bostäder. Bidraget lämnas inom en total ram på 2 000 milj.kr. under fem år.

Bidraget skall i huvudsak utgå till kommuner och landsting som enligt socialtjänstlagen (1980:620) och omsorgslagen har en skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för olika grupper av äldre och handikappade. Stimulansbidrag bör också kunna utgå i de fall en gruppboendeverksamhet uppförs och drivs av kooperativ eller stiftelse eller i andra former av enskild regi.

Stimulansbidraget bör utbetalas av socialstyrelsen kalenderårsvis i efterskott efter det att gruppboendeenheten färdigställts. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag om de närmare föreskrifter som behövs om bidragets utformning, ansökningsförfarande m.m.

4.3.2 Stimulansbidrag för ombyggnad av lokala sjukhem och andra vårdinrättningar

Mitt förslag: Det stimulansbidrag som syftar till att få till stånd fler enkelrum vid utbyggnad och ombyggnad av lokala sjukhem och andra särskilda boendeformer för service och omvårdnad utges för åren 1992-1996.

Bidraget lämnas med 50 000 kr. per enkelrum som tillkommer vid ombyggnad och i samband därmed gjord utglesning av befintliga flerbäddsrum samt vid utbyggnad av särskilda boendeformer för service och omvårdnad.

Skälen för mitt förslag: De senaste åren har inneburit en förändring av långtidssjukvårdens verksamhetsinriktning och allt större krav har också ställts på miljön. Idag betonas omvårdnad och boende mer än tidigare medicinska inriktning. Samtidigt eftersträvas en tydligare avgränsning mot den geriatriska klinikfunktionen.

Hemtjänsten och hemsjukvården har under senare år byggts ut och organiserats för att möta mycket kvalificerade omvårdnads- och sjukvårdsbehov hos de människor som idag kan ges möjlighet att bo kvar och vårdas i sitt eget hem. Det lokala sjukhemmet har då en viktig funktion att fylla som avlastning för anhöriga eller för en kortare tids s.k. växelvård. I glesbygdskommuner med stora avstånd till länssjukvård har i vissa fall det lokala sjukhemmet kortvarigt kunnat erbjuda observation och viss somatisk akutsjukvård. I huvudsak kan dock långtidssjukvården anses utgöra en boende- och omvårdnadsfunktion för de människor som inte kan eller vill bo kvar i den egna bostaden. Enligt Landstingsförbundets senaste patientinventering (år 1988) hade 60 % av samtliga långvårdspatienter vårdats mer än ett år. Andelen patienter med mycket långa vårdtider har ökat under senare år och av dessa utgör äldre med åldersdemens en växande grupp.

Den somatiska långtidssjukvården byggdes ut kraftigt framförallt under 1960- och 1970-talen men också under några år i början på 1980-talet. Under denna tid tillkom drygt tre fjärdedelar av samtliga drygt 50 000 långvårdsplatser (år 1988). Under senare år har utbyggnaden framför allt avsett de lokala sjukhemmen där platsantalet idag uppgår till närmare 20 000. Socialstyrelsen redovisade år 1987 en undersökning om sociala förhållanden och miljö vid bl.a. landets institutioner för somatisk långtidssjukvård (Att bo på institution, socialstyrelsen redovisar 1987:12). I rapporten konstateras att boendestandarden är låg. 15 000 av patienterna bor i enkelrum och övriga 35 000 delar rum med en (15 000 patienter) eller flera andra personer. När det gäller de lokala sjukhemmen bor drygt en tredjedel i ett eget rum. Patienterna har begränsade möjligheter att hävda krav på valfrihet och ett självständigt liv inom institutionen. Det finns t.ex. små möjligheter att välja alternativ maträtt och tidpunkt för måltiden och för 90 % finns ingen möjlighet att ta med sig egna möbler.

Sedan den bostadssociala inventeringen genomfördes i mitten på 80-talet har förändringar skett av miljö och standard inom långtidssjukvården. Många sjukhem har byggts om och glesats ut så att tidigare 4-bäddsrum förändrats till 2-bädds- eller 1-bäddsrum och 2-bäddsrum har på samma sätt blivit enkelrum. Några landsting har fattat principbeslut att bygga om och förändra samtliga sjukhem i syfte att skapa en mer boendelik miljö och fler enkelrum. Platser ersätts med för kommunen och landstinget gemensamma servicebostäder med förstärkning av medicinsk personal.

Det är angeläget att förbättra den fysiska miljön inom långtidssjukvårdens institutioner samtidigt som det är angeläget att utveckla verksamhetsinnehållet. De sjukhem och andra vårdinrättningar som kommunerna övertar från landstingen kommer att inrymmas i begreppet

särskild boendeform för service och omvårdnad. Jag är medveten om att bara en begränsad andel av dem uppfyller de krav på boendestandard som vi idag ställer på andra särskilda boendeformer för äldre. Flertalet av de sjukhem som förs över till kommunerna är utformade för akutsjukvårdens krav på en effektiv och rationell vårdmiljö.

Sjukvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spri) har under många år arbetat med utvecklingsprojekt dels kring den fysiska miljön inom långtidssjukvården och dels med projekt som rör innehållet i vården. I Spri:s projekt redovisas bl.a. exempel på förändringar och ombyggnader som kan åstadkommas utan stora kapitalinsatser och som syftar till att minska institutionsprägeln och öka boendekvaliteten. I samband med att antalet platser i flerbäddsrum glesas ut kan t.ex. fler hygienrum som är tillgängliga för personer i rullstol tillskapas. Stora vårdavdelningar och korridorer kan delas upp i mindre enheter med avskiljande väggar som kompletteras med utrymmen för kök, matplats och gemenskap. En utbyggnad eller inglasning av balkonger kan innebära att boendekvaliteten ökar. En förändring av ljud- och ljusförhållanden liksom val av textil och färgsättning kan också minska prägeln av institutionsmiljö.

För att påskynda en utglesning av flerbäddsrummen och därigenom en förbättring av institutionsmiljön så att krav på valfrihet och integritet kan tillgodoses, bör stimulansbidrag lämnas inom en ram på 200 milj.kr. per år i fem år, vilket ger en total ram på 1 000 milj.kr. Bidraget bör utgå med 50 000 kr. per enkelrum som tillkommer vid ombyggnad och i samband därmed gjord utglesning av befintliga flerbäddsrum samt vid utbyggnad av särskilda boendeformer för service och omvårdnad.

Bidraget bör i huvudsak avse ombyggnadsprojekt med syfte att skapa fler enkelrum i de till kommunerna överförda sjukhemmen. Stimulansbidraget bör även kunna utgå till de landstingskommuner som avser att tillskapa fler enkelrum i samband med ombyggnad av långvårdsenheter med huvudsaklig omvårdnadsinriktning. Avser ombyggnaden ett sjukhem som enligt överenskommelse drivs på entreprenad åt kommunen, måste parterna vara överens om att ombyggnaden skall ske samt hur kostnaderna för denna skall regleras.

Stimulansbidraget bör utbetalas av socialstyrelsen kalenderårsvis i efterskott. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag till de närmare föreskrifter som behövs om bidragets utformning, ansökningsförfarande m.m.

Det är givetvis av stor betydelse att de föreslagna statsbidragen verkligen får den avsedda stimulanseffekten för att åstadkomma en kraftfull utbyggnad av gruppbostäder samt förbättra boendemiljön genom tillskapande av fler enkelrum. Jag avser föreslå regeringen att ge socialstyrelsen i uppdrag att följa upp och beskriva utvecklingen när det gäller särskilda boendeformer för äldre och handikappade och att fortlöpande avrapportera hur stimulansbidragen utnyttjas.

4.3.3. Förutsättningar för statlig bostadsfinansiering

Förutsättningarna för det statliga bostadsstödet i form av bostadslån och räntebidrag framgår av nybyggnadslåneförordningen för bostäder (1986:692) och ombyggnadslåneförordningen för bostäder (1986:693). För statligt stöd vid ny- och ombyggnad av bostäder i form av bostadslån och räntebidrag krävs att bostäderna är fullvärdiga och avsedda för permanant bruk och självständigt boende. Med fullvärdiga bostäder avses sådana bostäder som har alla primära bostadsfunktioner tillgodosedda i lägenheten samt tillgång till anordningar för tvätt och till förrådsutrymme. Lägenheterna skall bestå av minst ett rum och kök eller ett och ett halvt rum och kokvrå.

Av boverkets föreskrifter framgår att mindre avsteg får göras från kraven på utrustnings- och utrymmesstandard i kollektiva boendeformer, t.ex. gruppbostäder. Avsteg får göras under förutsättning att den privata bostaden kompenseras av intilliggande gemensamma utrymmen och utrustning. I förordningen (1988:684) med särskilda bestämmelser om bostadslån m.m. för ny- och ombyggnad av ålderdomshem ges ytterligare möjligheter till avsteg från den fullvärdiga bostadsstandard som krävs enligt ny- och ombyggnadslåneförordningarna för bostäder. Dessa möjligheter till avsteg innebär att en lägenhet får bestå av ett rum och kokskåp samt hygien- och entréutrymme.

Riksdagen beslutade förra året om ett nytt bostadsfinansieringssystem (prop. 1990/91:34, BoU4, rskr. 92). Beslutet innebär att nuvarande låne- och räntebidragssystem ersätts av ett system som bygger på att hela lånefinansieringen sker på den allmänna lånemarknaden och att en del av låneräntorna omfördelas över tiden med hjälp av räntelån som också de tas upp på marknaden. Räntelånen och en del av investeringslånen garanteras genom statliga kreditgarantier.

En förutsättning för statligt stöd till ny- och ombyggnad i det nya systemet är att projektet uppfyller vissa bostadspolitiska krav. En strävan vid utformningen av de nya reglerna har varit att undvika dubbelprövning och att förenkla kraven i förhållande till vad som idag gäller för bostadslån. Sådana krav som följer av lagstiftning behöver inte ställas särskilt. Detta gäller t.ex. sådana krav i fråga om bostäders utformning och utrustning samt om tillgänglighet som följer av plan- och bygglagen (1987:10), plan- och byggförordningen (1987:383) och av föreskrifter som utfärdats med stöd av lagen.

Regeringen har nyligen beslutat en förordning (1991:149) om allmänna förutsättningar för statligt stöd vid ny- och ombyggnad av bostäder. Av förordningen framgår bl.a. att bostäder skall vara avsedda för permanent bruk och självständigt boende. Lägenheterna skall uppfylla de grundläggande krav på utrymmes- och utrustningsstandard som följer av bestämmelserna i plan- och bygglagen. Kraven skall anses uppfyllda om bygglov har lämnats för projektet.

Vidare anges när det gäller särskilda boendeformer för äldre att en lägenhet får bestå av ett rum och kokskåp, utrymme med toalett och

dusch samt entréutrymme. Detta gäller under förutsättning att lägenheten har en sådan storlek och utformning att den kan användas av en rullstolsburen person och att den lägre standarden i lägenheten kompenseras av gemensamma utrymmen för matlagning, måltider och samvaro.

Vid behandlingen av propositionen om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m. uttalade socialutskottet (1990/91:SoU9) att regelsystemet avseende kraven för statligt bostadsstöd bör ses över och sådana lösningar sökas att ett decentraliserat beslutsfattande möjliggörs när det gäller utformningen av boende för åldersdementa. Ifråga om gruppbostäder för psykiskt utvecklingsstörda anförde socialutskottet att det rör sig om ett långvarigt boende för människor som i många fall är yngre eller medelålders och att detta ställer särskilda krav på bostadsstandarden. Utskottet ansåg dock att det även på detta område måste finnas utrymme för lokala bedömningar så att en utbyggnad av bostäder inte motverkas av statliga bestämmelser.

Det nya bostadsfinansieringssystemet innebär att reglerna blir enklare när det gäller vilka krav som skall vara uppfyllda för att statligt stöd skall lämnas till ny- och ombyggnad. Reglerna blir också mera enhetliga genom att de bestämmelser som nu gäller för ålderdomshem får tillämpas för alla särskilda boendeformer för äldre. Genom enklare och mer enhetliga regler ges större utrymme för flexibilitet och ökade möjligheter till lokala lösningar. Reglerna innebär vidare att prövningen av om kraven på utrymmes- och utrustningsstandard är uppfyllda kan ske samlat i kommunen vid bygglovsprövningen. Denna samordnade handläggning ger enligt min mening de förutsättningar för ett decentraliserat beslutsfattande som socialutskottet eftersträvat.

För egen del anser jag det viktigt att betona kraven på att särskilda boendeformer för äldre och handikappade planeras och byggs med sikte på en långsiktig användbarhet. Jag vill särskilt betona att det är nödvändigt att ställa krav på hög tillgänglighet i denna typ av bostäder och att behovet av en god arbetsmiljö uppmärksammas. Detta kommer till uttryck genom reglerna för statligt bostadsstöd vilka ställer krav på att lägenheten skall ha en sådan storlek och utformning att den kan användas av en rullstolsburen person.

Vid planering av gruppbostäder för åldersdementa utgår jag från att utformningen anpassas till denna grupps särskilda behov av en småskalig och trygg boendemiljö. Socialstyrelsen och boverket redovisar i sin rapport om gruppbostäder för äldre bl.a. erfarenheter av gruppstorlekens betydelse för människor med åldersdemens. För äldre med demensproblem bör antalet boende i en gruppbostad begränsas. Bedömningen av hur många lägenheter som bör dela på gemensamma utrymmen måste dock göras utifrån de boendes särskilda behov och utifrån vad som är lämpligt i varje enskilt byggnadsprojekt. Socialstyrelsen och boverket lämnar också synpunkter på möjligheterna att samlokalisera gruppbostäder. Jag delar myndigheternas uppfattning att det är angeläget att undvika institutionsliknande boende för äldre och handikappade. Jag utgår från att

samma synsätt delas av kommunerna och att lämplig gruppstorlek och möjligheten att undvika institutionsprägel noga prövas vid den kommunala planeringen av de olika boendeformerna. Några generella regler om gruppstorlek och samlokalisering bör därför inte ställas upp. Jag vill dock betona att planering och utformning av särskilda boendeformer för äldre måste ta sin utgångspunkt i de mål om valfrihet, trygghet och integritet som riksdagen fastställt för äldreomsorgen. Socialstyrelsen och boverket har här en viktig uppgift att följa upp hur kommunerna planerar och utformar olika boendeformer för äldre.

Socialutskottet framhöll i sitt betänkande att det för gruppen åldersdementa inte sällan är motiverat och dessutom ur medicinsk synpunkt lämpligt att efterge kravet på att dessa bostäder skall ha kokmöjlighet. Av de nya reglerna i förordningen 1991:149 om allmänna förutsättningar för statligt stöd vid ny- och ombyggnad av bostäder följer att krav inte ställs på att gruppbostäder för åldersdementa behöver innehålla ett fullt utrustat kök. Däremot måste det finnas ett kokskåp eller pentry så att det i lägenheten finns möjlighet att koka kaffe eller tillreda en enkel måltid. Tillgång till kokmöjlighet anser jag vara en viktig bostadskvalitet vilken inte bör efterges med hänsyn till behovet av en flexibel användning av bostäderna. I vissa fall kan det dock av säkerhetsskäl vara motiverat att avstå från inkoppling av spis eller kokplatta.

Även när det gäller planering av gruppbostäder och andra gemensamma boendeformer för utvecklingsstörda, psykiskt sjuka och fysiskt handikappade förutsätter jag att bostäderna inte standardiseras utan planeras och utformas efter de boendes invididuella önskemål och behov av tillgänglighet, trygghet och integritet. Mot bakgrund av att det många gånger är fråga om yngre och medelålders människor vill jag emellertid stryka under att denna grupp inte skall ha en lägre bostadsstandard än vad som tillkommer övriga medborgare. Reglerna för det statliga bostadsstödet ger också uttryck för detta. I propositionen 1984/85:176 med förslag till lag om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda anges vad som bör gälla vid utformning och lokalisering av gruppbostäder för personer med utvecklingsstörning. Där framhöll föredragande statsråd om gruppens storlek att det är eftersträvansvärt med ett fåtal personer i varje grupp. Antalet fyra angavs som ett riktmärke, men det framhölls också att riktmärket inte bör ses som ett absolut krav i samtliga fall, utan att det måste finnas utrymme för flexibilitet. Vidare framhölls, att det är väsentligt att de som bor i gruppbostad känner att de inte bor på en institution. En gruppbostad bör därför utgöra en naturlig del av den vanliga bostadsbebyggelsen och skall kunna finnas både i hyres- och bostadsrättshus, radhus och villor efter vad som är mest lämpligt på varje ort. Det framhölls också att det bör undvikas att flera gruppbostäder placeras i omedelbar närhet av varandra. För egen del anser jag att den inriktning som redovisas i förarbetena till omsorgslagen i kombination med de allmänna förutsättningar som kommer att gälla för statligt stöd

vid ny- och ombyggnad av bostäder, ger utrymme för den flexibilitet som riksdagen efterfrågat och som jag anser vara önskvärd.

4.4 Vissa övriga frågor

4.4.1 Medel för personalutveckling

Mitt förslag: Riksdagen anvisar medel till ett statligt bidrag om sammanlagt 500 milj.kr. för budgetåret 1991/92 för informations- och utbildningsinsatser inför reformens genomförande.

Bidraget lämnas till kommunerna och fördelas med 1393 kr. för varje i kommunen bosatt person som var 80 år eller äldre den 1 januari 1990. De medel som genom detta bidrag kommer att utgå till kommunerna skall även täcka kostnader för information och utbildning för viss landstingskommunal personal.

Skälen för mitt förslag: Inför genomförandet av den nya kommunala organisationen för service och vård krävs omfattande informations- och utbildningsinsatser för den personal som berörs av förändringarna. Jag har i propositionen (1990/91:14) om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m. utvecklat min syn på behovet av sådana utbildningsinsatser och på målgruppen för dessa. Jag utgår ifrån att huvudmännen gemensamt planerar och genomför informations- och utbildningsverksamhet för berörda grupper och när så är lämpligt integrerar denna med ordinarie vidareutbildning och fortbildning.

Ett statligt bidrag om sammanlagt 500 milj.kr. för åren 1991 och 1992 bör lämnas till kommunerna för att stödja informations- och utbildningsinsatserna. Fördelningen mellan kommunerna bör ske med utgångspunkt i att bidraget bör vara 1 393 kr. för varje i kommunen bosatt person som var 80 år eller äldre den 1 januari 1990. Bidraget bör administreras av socialstyrelsen och utbetalas före utgången av år 1991. Bidraget bör anvisas under samma anslag som statsbidraget till service och vård till äldre och handikappade. Jag avser att återkomma med förslag till regeringen beträffande de närmare föreskrifter som behövs om bidragets utformning och ansökningsförfarande m.m.

4.4.2 Uppföljning och utvärdering

Mitt förslag: Särskilda insatser krävs för uppföljning och utvärdering av huvudmannaskapsreformen. För budgetåret 1991/92 anvisas 5 milj.kr. för uppföljning och utvärdering.

Skälen för mitt förslag: I prop.1990/91:14 framhöll jag vikten av att huvudmannaskapsreformen noga följs upp och utvärderas. Jag uttryckte då bl.a. att huvudmannaskapsförändringen i sig motiverar en kontinuerlig uppföljning av hur verksamheten utvecklas vad avser innehåll, kvalitet och kostnader. Beträffande utvärdering av reformen framhöll jag att denna inte kan göras förrän den nya ansvarsfördelningen varit i bruk ett antal år. Utvärderingen av reformen måste få en bred ansats och både beakta effekter för den enskilda människan och samhället i stort.

Jag vill nu återkomma i denna fråga och närmare redovisa hur jag anser att ansvaret för uppföljning och utvärdering bör fördelas. Huvudansvaret för den kontinuerliga uppföljningen åvilar naturligen socialstyrelsen och detsamma gäller ansvaret för utvärderingen av hur verksamheten till följd av reformen utvecklas avseende sitt innehåll, kvalitet och kostnader i förhållande till uppställda mål. Emellertid anser jag att den utvärdering och uppföljning det här är fråga om kräver extra insatser utöver det som ligger i socialstyrelsens reguljära verksamhet. Jag avser därför att föreslå regeringen att ge socialstyrelsen ett uppdrag som närmare preciserar inriktningen av denna uppgift. Jag ser det också som naturligt att socialstyrelsen i detta samverkar med de båda kommunförbunden och andra myndigheter och organisationer.

Jag redovisade vidare i prop. 1990/91:14 att en särskild delegation skulle ges uppdraget att följa betalningsansvarets tillämpning, dess tekniska konstruktion och de ekonomiska konsekvenserna av systemet. I uppdraget bör också ingå att föreslå ändringar i systemet om sådana skulle komma att krävas samt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av betalningsansvaret för medicinskt färdigbehandlade. Jag avser återkomma till regeringen med förslag om att inrätta en sådan delegation där företrädare för kommuner och landsting bör ingå.

Vid sidan av socialstyrelsen och en betalningsansvarsdelegation bör också forskningen engageras för utvärdering av reformen. Jag ämnar att i samverkan med det socialvetenskapliga forskningsrådet och andra företrädare för forskningen ta initiativ till att detta kommer till stånd.

Reformens omfattning och betydelse för det sociala området motiverar att särskilda resurser sätts av för uppföljning och utvärdering. I den tidigare framlagda propositionen aviserade jag att sammanlagt 25 milj. kr borde användas för dessa ändamål under fem år. För budgetåret 1991/92 bör 5 milj.kr. anvisas för uppföljnings- och utvärderingsfrågor.

4.5 Anslagsfrågor

De förslag som jag nu redovisat får vissa anslagsmässiga konsekvenser.

Jag har tidigare föreslagit att medel skall anvisas till informations- och utbildningsinsatser inför reformens genomförande (500 milj.kr.) samt till uppföljnings- och utvärderingsinsatser (5 milj.kr.). Dessa medel bör för budgetåret 1991/92 anvisas på förslagsanslaget Bidrag till social hemhjälp, ålderdomshem m.m. Medelsbehovet för anslaget Bidrag till social hemhjälp, ålderdomshem m.m. för budgetåret 1991/92 beräknar jag

därmed till 4 001 852 000 kr, dvs. 505 milj.kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1990/91:100 bil. 7. Som jag tidigare påpekat bör det nya statsbidraget till service och vård till äldre och handikappade när det gäller år 1992 utbetalas halvårsvis i efterskott. Innebörden av detta är att det nya statsbidraget får budgetmässiga konsekvenser först för budgetåret 1992/93.

Mina förslag i det föregående innebär bl.a. att ersättningen från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen (Dagmarersättningen) för år 1992 reduceras med 3 066 milj.kr. Detta medför ett minskat medelsbehov för budgetåret 1991/92. I förhållande till vad som föreslagits i 1991 års budgetproposition bör därför en reducering göras under anslaget Bidrag till allmän sjukvård m.m. med 445 milj.kr. och under anslaget Bidrag till sjukförsäkringen med 163 milj.kr.

Den förändring av skatteutjämningssystemet som jag föreslagit får till följd att statens kostnad för skatteutjämningsbidrag ökar. I 1991 års budgetproposition har medelsbehovet för anslaget Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m.m. beräknats till 20 698 milj.kr. För att täcka de ökade kostnader som följer av mitt förslag kommer chefen för finansdepartementet senare denna dag att föreslå att ytterligare medel anvisas på anslaget för budgetåret 1991/92.

När det gäller det föreslagna treåriga statsbidraget för medicinskt färdigbehandlade inom den somatiska akutsjukvården och geriatriken, bör detta för år 1992 fastställas till 700 milj.kr. Eftersom detta statsbidrag bör utbetalas kalenderårsvis i efterskott får bidraget budgetmässiga konsekvenser först för budgetåret 1992/93.

Jag har vidare lagt fram förslag om riktlinjer för ett särskilt stimulansbidrag, som syftar till att påskynda utbyggnaden av gruppbostäder och andra alternativa boendeformer för åldersdementa, psykiskt utvecklingsstörda, fysiskt handikappade samt psykiskt sjuka. Statsbidraget bör utbetalas kalenderårsvis i efterskott. Eftersom bidraget bör kunna utges även för sådana boendeenheter som färdigställs under år 1991 bör medel för ändamålet anvisas i budgeten för 1991/92. Kostnaden för bidraget bör täckas via ett nytt anslag under femte huvudtiteln, benämnt Bidrag till byggande av gruppbostäder m.m. För budgetåret 1991/92 bör 400 milj.kr. anvisas för ändamålet.

Det föreslagna stimulansbidraget till ombyggnad av lokala sjukhem och andra vårdinrättningar kommer att kunna lämnas fr.o.m. år 1992 och under fem år framåt. Statsbidraget bör utges kalenderårsvis i efterskott, varför bidraget inte får några budgetmässiga konsekvenser för budgetåret 1991/92.

4.6 Upprättade lagförslag

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

1. lag om mellankommunal kostnadsutjämning med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade,
2. lag om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade,
3. lag om ändring i lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård,
4. lag om ändring i lagen (1990:609) om avräkningsskatt,
5. lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Förslagen under 2, 4 och 5 har upprättats i samråd med chefen för finansdepartementet.

4.7 Specialmotivering

4.7.1 Förslaget till lag om mellankommunal kostnadsutjämning med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade

I *1* § anges att kostnadsutjämning får ske mellan kommuner som ingår i en landstingskommun. Därigenom framgår att landstingsfria kommuner inte omfattas av kostnadsutjämningen. I bestämmelsen anges vidare att kostnadsutjämning *får* ske. Därmed avses att kostnadsutjämning i och för sig inte är obligatorisk, utan är behovsgrundad.

I andra meningen anges att grunden för kostnadsutjämningen skall vara det förändrade resursbehovet. Därigenom framgår att varje förändring kommer att spela roll för kommunen, dvs. oavsett om förändringen innebär att kommunen avlastas resurser och sålunda bidrar till utjämningsbeloppet eller om den kommer att få ökade kostnader och således skall erhålla ytterligare medel från systemet.

I 2 § anges en del definitioner som är nödvändiga för tillämpningen. Som jag anfört i den allmänna motiveringen bygger systemet på att vissa värden slås fast en gång för alla på ett tydligt sätt. När väl dessa faktorer en gång är fastlagda bygger systemet på dessa värden.

Med *tillkommande intäkter* avses sålunda de intäkter som kan beräknas uppkomma för en kommun med anledning av det förändrade huvudmannaskapet. Dessa ökade intäkter består delvis av den intäktsökning som uppkommer för en kommun med anledning av den skatteväxling som jag föreslår i en särskild lag om skatteväxling. Detta innebär att en kommun som tar över uppgifter från en landstingskommun skall ha möjlighet att öka sitt skatteuttag högst motsvarande landstingskommunens sänkning. Vidare ingår bland de ökade intäkterna den positiva förändring som

uppkommer genom ändrade skatteutjämningsbidrag. Slutligen ingår även en del av det nya statsbidrag som jag föreslår skall utgå till kommunerna.

Detta nya statsbidrag spelar för övrigt en central roll för kostnadsutjämningen. Detta bidrag utgår efter behovsbaserade grunder och inte, som hittills varit fallet, efter prestationsgrund. Statsbidragsfördelningen inom länen kommer att vara styrande för hur utjämningsbeloppen kommer att fördelas. Detta innebär att utjämningsbeloppen kommer att fördelas efter de behov kommunerna har, där behoven bestäms efter de för statsbidraget fastställda kriterierna.

Nästa nödvändiga faktor att fastställa är de *tillkommande kostnaderna*. Dessa kostnader motsvarar de ökade åtagandena som ett förändrat huvudmannaskap innebär.

Vidare definieras vad som menas med *ingångsvärde*. Detta värde utgörs av resultatet av den beräkning som görs enligt 4 §, där ingångsvärdena ytterligare specificeras som positiva eller negativa. I 4 § anges hur kostnadsutjämningen skall göras första gången, dvs. år 1992. Resultatet av denna utjämning utgör sedan grunden för systemets fortsättning under åren 1993 – 1997 och utgör kommunens ingångsvärde i systemet. Om sålunda en kommun har tillkommande intäkter med 100 och tillkommande kostnader med 300 kommer kommunen att ha behov av att erhålla del av utjämningen. Kommunen får i detta fall ett positivt ingångsvärde med 200. På motsvarande sätt får den kommun som har nya intäkter med 200 och nya kostnader med 100 bidra till utjämningen genom att erlägga medel. Den kommunen får ett negativt ingångsvärde med 100.

De belopp som anges i bilaga till lagen bygger på 1991 års prisnivå. Ingångsvärdena utgörs av skillnaden mellan kostnader och intäkter. En marginell justering har dock skett så att summan av alla ingångsvärden på riksnivå blir 0.

Vidare fastslås vad som avses med *utjämningsbelopp*, dvs. det belopp som kan fördelas eller, med andra ord, summan av de medel som kommuner med negativa ingångsvärden skall erlägga till systemet. Utjämningsbeloppet utgörs av summan av samtliga negativa ingångsvärden för kommunerna.

Vidare definieras *länsutjämningsbeloppet*. Detta belopp avser utjämningsbeloppet fördelat länsvis. Definitionen får betydelse vid fastställandet av utjämningsvärdet. Jag återkommer snart till denna faktor. Vidare definieras *utjämningsandelen*. Denna andel utgörs av en kommuns procentuella andel av det statsbidrag som tillfaller länet enligt den avsedda förordningen om statsbidrag. Om en kommun har rätt till ett bidrag motsvarande 10 % av det samlade statsbidraget till länet skall kommunen också tillföras 10 % av länsutjämningsbeloppet.

Som jag angett i den allmänna motiveringen syftar omläggningen av huvudmannaskapet till att kommunerna gradvis skall gå över till ett behovsbaserat system, så som även det nya statsbidraget är behovsbaserat. Detta skall ske under den period som anges i 5 §. Det är därför nödvändigt att slå fast nivån för denna övergång. Detta görs med hjälp av ett *utjämningsvärde* som beräknas för varje kommun som produkten av

länsutjämningsbeloppet multiplicerat med kommunens utjämningsandel. Denna produkt skall sedan minskas med det belopp som kommunen skall erlägga första gången, dvs. vid den kostnadsutjämning som sker enligt 4 §.

Ett exempel får belysa hur utjämningsvärdet skall fastställas. Om ett län har ett länsutjämningsbelopp på 100 och en kommun har en utjämningsandel med 50 %, skall 100 multipliceras med 0,50. Produkten av beräkningen blir 50. Om kommunen i fråga första gången erlägger 100 skall produkten 50 minskas med 100, varvid ett negativt värde om -50 uppkommer. Detta värde utgör utjämningsvärdet och innebär att kommunen under åren 1993 – 1997 skall erlägga årliga belopp som gradvis minskar till 50, enligt vad som framgår av 5 §.

Om å andra sidan kommunen inte varit skyldig att erlägga något belopp första gången kostnadsutjämning sker skall produkten 50 inte reduceras. Kommunens utjämningsvärde blir sålunda det positiva värdet 50, vilket innebär att kommunen slutligen skall erhålla 50 enligt vad som framgår av 5 §.

I *3* § bestäms vilka tillkommande kostnader och intäkter som varje kommun skall anses ha. Dessa belopp fastställs kommunvis i en bilaga till lagen. För tydlighets skull anges även de ingångsvärden som blir följden av att intäkter och kostnader fastställs.

Vidare anges i bestämmelsen att en årlig uppräkning skall ske med ledning av lönekostnadsutvecklingen inom den berörda sektorn. Denna uppräkning bestäms lämpligen genom att en uppräkningsfaktor fastställs.

I *4* § anges hur kostnadsutjämningen skall göras första gången, dvs. år 1992. Detta år är speciellt i den meningen att grunden för omfördelningen är de positiva och negativa ingångsvärdena och att omfördelningen detta år sker med utgångspunkt just i dessa värden. De värden som anges i bilagan utgör grunden för utjämningen år 1992. Före utjämning skall dock värdena räknas upp enligt 3 §.

I *5* § anges sedan hur kostnadsutjämningen skall göras under de efterföljande åren 1993 – 1997 (omställningsperioden). Om sålunda en kommun har ett negativt ingångsvärde med 100 – och därmed skall avstå 100 år 1992 – och samtidigt har ett negativt utjämningsvärde med 50 skall kommunen under omställningsperioden avstå 90 år 1993, 80 år 1994 osv. ner till 50 år 1997.

I *6* § hänvisas till lagen (1965:269) om särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. Avräkningen skall ske mot den fordran som varje kommun har enligt 4 § nämnda lag.

I andra stycket ges socialstyrelsen skyldighet att senast den 1 oktober varje år lämna skattemyndigheterna, riksrevisionsverket och kommunerna uppgift om de belopp som skall tillföras eller avräknas nästkommande år. Det ligger närmast till hands att socialstyrelsen har hand om denna upp-

gift, eftersom socialstyrelsen är den myndighet som administrerar statsbidragets fördelning mellan kommunerna. Styrelsen avses också fastställa uppräkningsfaktorn enligt 3 §.

I sista stycket anges att utjämningen skall administreras av skattemyndigheterna.

I *7* § bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att ge ut närmare föreskrifter om tillämpningen av lagen.

Ikraftträdandet

Lagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 1991. Uppgiftslämnade enligt 6 § skall första gången ske den 1 november 1991.

4.7.2. Förslaget till lag om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade

I *1* § föreskrivs att landstingskommun skall sänka sin skattesats med vad utdebiteringsbehovet minskar med anledning av att landstinget avlyfts huvudmannaansvar för en del av servicen för äldre och handikappade. I andra stycket följs den bestämmelsen upp genom att den ger kommun inom landstinget möjlighet att höja sin skattesats i motsvarande mån som landstinget sänkt sin. Detta stycke är så formulerat att det givetvis inte är nödvändigt för en kommun att alltid följa landstingets sänkning. Bestämmelsen föreskriver att kommunernas höjning skall motsvara *högst* landstingens sänkning.

I *2* § anges med vilka belopp skattesatserna i landstingskommunerna skall sänkas. De där angivna beloppen baseras på beräkningar som redovisas i *bilaga*. Bestämmelsen tar bara sikte på skattesatsen år 1992.

Ikraftträdandet anges till den 1 oktober 1991.

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

I *4* § *tredje stycket* har ett tillägg gjorts avseende en hänvisning till den nya lagen om särskild skatteväxling. I tillägget klargörs att den avräkning som görs enligt 4 § skall justeras med de belopp som avses i lagen om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade. Den nya lagen om skatteväxling föreskriver en viss landstingskommunal sänkning av resp. landstingskommuns skattesats. Det är denna sänkning som skall ligga till grund för avräkningen och detta oavsett om en landstingskommun skulle sänka med ett större belopp. Med den tekniska lösning jag valt kommer näm-

ligen en eventuell sänkning utöver den som föreskrivs i lagen om särskild skatteväxling inte att anses vara en sänkning till följd av det ändrade huvudmannaskapet, såvitt avser det överskjutande beloppet. Den valda tekniken innebär i samma mån att justeringen på den kommunala sidan skall motsvara vad som faktiskt beslutats av kommunen så länge höjningen understiger eller uppgår till motsvarande belopp som landstingskommunen skall sänka enligt lagen om särskild skatteväxling. I femte stycket har en hänvisning införts till den nya lagen om mellankommunal kostnadsutjämning.

4.8 Hemställan

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

dels godkänna de riktlinjer jag förordat i fråga om

1. statsbidrag till kommunerna för medicinskt färdigbehandlade (avsnitt 4.2.2.1),
2. förändring av ersättningen från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen (avsnitt 4.2.3.1),
3. förändring av skatteutjämningssystemet (avsnitt 4.2.3.2),
4. skatteväxling (avsnitt 4.2.3.3),
5. förändring av statsbidraget till kommunerna (avsnitt 4.2.3.4),
6. system för mellankommunal kostnadsutjämning (avsnitt 4.2.3.5),
7. stimulansbidrag till gruppbostäder (avsnitt 4.3.1),
8. stimulansbidrag till lokala sjukhem och andra vårdinrättningar (avsnitt 4.3.2),
9. bidrag till personalutvecklingsinsatser (avsnitt 4.4.1),
10. uppföljning och utvärdering av huvudmannaskapsreformen (avsnitt 4.4.2),

dels anta förslagen till

11. lag om mellankommunal kostnadsutjämning med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade,
12. lag om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade,
13. lag om ändring i lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård,
14. lag om ändring i lagen (1990:609) om avräkningsskatt,
15. lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m.m.,

dels

16. under femte huvudtitelns förslagsanslag *Bidrag till social hemhjälp, ålderdomshem m.m.* för budgetåret 1991/92 anvisa 505 000 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1990/91:100 bil. 7,
17. till *Bidrag till byggande av gruppbostäder m.m.* för budgetåret 1991/92 under femte huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag på 400 000 000 kr.,

18. under femte huvudtitelns förslagsanslag *Bidrag till allmän sjukvård m.m.* för budgetåret 1991/92 anvisa ett belopp som är 445 000 000 kr. lägre än vad som föreslagits i prop. 1990/91:100 bil. 7,

19. under femte huvudtitelns förslagsanslag *Bidrag till sjukförsäkringen* för budgetåret 1991/92 anvisa ett belopp som är 163 000 000 kr. lägre än vad som föreslagits i prop. 1990/91:100 bil. 7.

Förslag till

Lag om mellankommunal kostnadsutjämning med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Kostnadsutjämning mellan kommuner som ingår i en landstingskommun får ske enligt bestämmelserna i denna lag. Utjämningen skall vara grundad på kommunernas förändrade resursbehov med anledning av ändring av huvudmannaskapet för service och vård för äldre och handikappade.

2 § I denna lag avses med

tillkommande intäkter: de ökade intäkter som med anledning av det ändrade huvudmannaskapet för service och vård för äldre och handikappade beräknas uppkomma för en kommun på grund av

1. skatteväxling enligt lagen (1991:000) om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade,
2. ändrade skatteutjämningsbidrag, och
3. det statsbidrag som tillförs kommunerna till den del finansiering sker genom reduktion av den allmänna sjukvårdsersättningen till landstingen som lämnas från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring,

tillkommande kostnader: de kostnader som beräknas uppkomma för en kommun till följd av det ändrade huvudmannaskapet,

ingångsvärde: resultatet av den beräkning som görs enligt 4 §,

utjämningsbelopp: summan av samtliga de negativa ingångsvärden, som beräknats enligt 4 §,

länsutjämningsbelopp: utjämningsbeloppet fördelat länsvis,

utjämningsandel: en kommuns procentuella andel av det statsbidrag som år 1992 tillfaller samtliga kommuner i länet för service och vård för äldre och handikappade,

utjämningsvärde: produkten av länsutjämningsbeloppet multiplicerat med kommunens utjämningsandel, minskad med det belopp som kommunen skall erlägga enligt 4 §.

3 § För kommunerna fastställs tillkommande intäkter och tillkommande kostnader samt därmed också ingångsvärdena i 1991 års prisnivå till de belopp som anges i *bilaga* till denna lag.

Utjämningsbeloppet uppräknas årligen med ledning av lönekostnadsutvecklingen inom den berörda sektorn.

4 § Kostnadsutjämning enligt 1 § beräknas med utgångspunkt i en jämförelse mellan tillkommande intäkter och tillkommande kostnader. Om

denna beräkning visar att en kommun inte får sina kostnader täckta av tillkommande intäkter skall kommunen, i samband med avräkningsförfarandet i fråga om kommunalskatt år 1992, av utjämningsbeloppet få ett belopp som motsvarar bristen (positivt ingångsvärde). Om beräkningen visar att en kommun får större tillkommande intäkter än den får tillkommande kostnader skall kommunen, i samband med nämnda avräkningsförfarande år 1992, erlägga ett belopp som motsvarar skillnaden (negativt ingångsvärde).

5 § Åren 1993 – 1997 skall det belopp som varje kommun skall få eller erlägga för varje år minskas med en femtedel av skillnaden mellan kommunens positiva respektive negativa ingångsvärde och dess utjämningsvärde.

6 § I fråga om kostnadsutjämning mellan kommuner gäller bestämmelserna i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. i tillämpliga delar. Avräkning skall ske mot fordran enligt 4 § samma lag.

Socialstyrelsen skall senast den 1 oktober varje år lämna skattemyndigheterna, riksrevisionsverket och kommunerna uppgift om de belopp som skall tillföras eller avräknas nästkommande år.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, socialstyrelsen fastställer den uppräkningsfaktor som avses i 3 §.

Avräkningen enligt första stycket görs av skattemyndigheterna.

7 § Föreskrifter om verkställigheten av denna lag får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1991.
2. Uppgift enligt 6 § andra stycket lämnas första gången senast den 1 november 1991.

Kommun	Tillkommande kostnader	Tillkommande intäkter	Ingångs-värde
	(1 000-tal kronor, 1991 års prisnivå)		
BOTKYRKA	65900	116888	−51233
DANDERYD	60317	86703	−26584
EKERÖ	23484	35468	−12063
HANINGE	54215	109295	−55299
HUDDINGE	86545	138131	−51886
JÄRFÄLLA	69526	108139	−38851
LIDINGÖ	92158	102168	−10271
NACKA	101952	136005	−34372
NORRTÄLJE	139232	93184	45737
NYNÄSHAMN	40856	39326	1423
SALEM	13965	24273	−10359
SIGTUNA	42738	57323	−14719
SOLLENTUNA	83204	101655	−18699
SOLNA	125333	112303	12712
STOCKHOLM	2227681	1679350	543101
SUNDBYBERG	90416	65530	24677
SÖDERTÄLJE	133926	150781	−17236
TYRESÖ	26806	63919	−37235
TÄBY	85696	119495	−34073
UPPLANDS-BRO	18760	34838	−16149
UPPLANDS-VÄSBY	34013	65618	−31739
VALLENTUNA	30071	38997	−9019
VAXHOLM	11224	13046	−1854
VÄRMDÖ	30479	38000	−7612
ÖSTERÅKER	27597	52329	−24839
STOCKHOLMS LÄN	3716095	3582763	123560
ENKÖPING	76289	74060	2027
HÅBO	7560	31528	−24021
TIERP	62052	65415	−3534
UPPSALA	374762	364924	8848
ÄLVKARLEBY	29463	25431	3958
ÖSTHAMMAR	59769	53098	6521
UPPSALA LÄN	609895	614457	−6201
ESKILSTUNA	214592	219251	−5240
FLEN	55929	48485	7304
KATRINEHOLM	80773	92490	−11949
NYKÖPING	152779	153805	−1437
OXELÖSUND	25774	32066	−6370
STRÄNGNÄS	70417	63969	6269
VINGÅKER	22643	26713	−4137
SÖDERMANLANDS LÄN	622907	636779	−15558

Kommun	Tillkommande kostnader (1 000-tal kronor, 1991 års prisnivå)	Tillkommande intäkter	Ingångs-värde
BOXHOLM	16415	15422	951
FINSPÅNG	41034	42613	−1691
KINDA	34808	28572	6151
LINKÖPING	221556	221766	−803
MJÖLBY	55042	55618	−724
MOTALA	66441	90146	−23915
NORRKÖPING	247035	237315	9072
SÖDERKÖPING	23280	19426	3797
VADSTENA	16063	18655	−2638
VALDEMARSVIK	19396	21568	−2227
YDRE	12427	12039	355
ÅTVIDABERG	31134	26910	4146
ÖDESHÖG	14171	15317	−1185
ÖSTERGÖTLANDS LÄN	798803	805367	−8712
ANEBY	13256	16064	−2848
EKSJÖ	32631	44915	−12388
GISLAVED	50502	48447	1922
GNOSJÖ	16703	18978	−2323
JÖNKÖPING	264209	217508	46056
NÄSSJÖ	63895	72812	−9100
SÄVSJÖ	35844	32976	2777
TRANÅS	43510	51799	−8417
VAGGERYD	29308	26090	3144
VETLANDA	65255	70941	−5868
VÄRNAMO	61952	57047	4745
JÖNKÖPINGS LÄN	677064	657577	17700
ALVESTA	60905	61400	−659
LESSEBO	31132	29691	1359
LJUNGBY	84298	78825	5255
MARKARYD	41342	36387	4851
TINGSRYD	48693	61100	−12554
UPPVIDINGE	45314	42588	2608
VÄXJÖ	158962	158033	505
ÄLMHULT	48933	48235	568
KRONOBERGS LÄN	519579	516259	1933
BORGHOLM	46846	44080	2644
EMMABODA	33110	34798	−1779
HULTSFRED	85228	61610	23422
HÖGSBY	30185	31312	−1209
KALMAR	142849	152611	−10158
MÖNSTERÅS	36566	36234	235
MÖRBYLÅNGA	30873	37337	−6556
NYBRO	72029	69749	2090
OSKARSHAMN	86074	75319	10539
TORSÅS	29529	30916	−1468
VIMMERBY	43297	50438	−7267
VÄSTERVIK	126686	126481	−134
KALMAR LÄN	763273	750887	10359

Kommun	Tillkommande kostnader (1 000-tal kronor, 1991 års prisnivå)	Tillkommande intäkter	Ingångsvärde
GOTLAND	EJ MED I HUVUDMANNASKAPSFÖRÄNDRINGEN		
KARLSHAMN	65262	71678	−6600
KARLSKRONA	145445	133621	11450
OLOFSTRÖM	29046	27151	1819
RONNEBY	75181	65219	9773
SÖLVESBORG	34039	34268	−321
BLEKINGE LÄN	348972	331938	16123
BROMÖLLA	25882	23085	2731
BÅSTAD	39937	38063	1770
HÄSSLEHOLM	97964	131510	−33853
KLIPPAN	41937	44349	−2528
KRISTIANSTAD	204736	180803	23417
OSBY	49917	39436	10362
PERSTORP	26735	15539	11139
SIMRISHAMN	52063	66997	−15093
TOMELILLA	41655	39503	2043
ÅSTORP	27204	24725	2409
ÄNGELHOLM	73773	87740	−14184
ÖRKELLJUNGA	29764	24523	5169
ÖSTRA GÖINGE	43437	35254	8078
KRISTIANSTADS LÄN	755005	751528	1460
BJUV	36662	29331	7242
BURLÖV	31503	35985	−4572
ESLÖV	73174	71794	1186
HELSINGBORG	311487	285806	24881
HÖGANÄS	63201	62883	149
HÖRBY	43803	42775	912
HÖÖR	38186	34779	3310
KÄVLINGE	44074	38006	5959
LANDSKRONA	99705	110255	−10832
LOMMA	37965	42696	−4840
LUND	202840	225273	−23006
MALMÖ	EJ MED I HUVUDMANNASKAPSFÖRÄNDRINGEN		
SJÖBO	45351	46909	−1682
SKURUP	33566	35986	−2512
STAFFANSTORP	24211	41901	−17779
SVALÖV	33492	33577	−174
SVEDALA	24837	25523	−753
TRELLEBORG	86392	96979	−10833
VELLINGE	25764	69230	−43593
YSTAD	71702	84668	−13175
MALMÖHUS LÄN	1327914	1414353	−90111

Kommun	Tillkommande kostnader (1 000-tal kronor, 1991 års prisnivå)	Tillkommande intäkter	Ingångsvärde
FALKENBERG	75865	91210	−15569
HALMSTAD	178122	176763	884
HYLTE	42557	31972	10485
KUNGSBACKA	79344	101815	−22713
LAHOLM	57386	51870	5370
VARBERG	106302	94669	11364
HALLANDS LÄN	539576	548299	−10180
GÖTEBORG	EJ MED I HUVUDMANNASKAPSFÖRÄNDRINGEN		
HÄRRYDA	41891	55957	−14196
KUNGÄLV	66690	70551	−4045
LYSEKIL	49525	44605	4794
MUNKEDAL	30259	28577	1603
MÖLNDAL	91906	114774	−23145
ORUST	31468	35206	−3827
PARTILLE	49153	66518	−17520
SOTENÄS	39973	35834	4038
STENUNGSUND	25029	38674	−13731
STRÖMSTAD	29090	30617	−1607
TANUM	41497	42011	−625
TJÖRN	26164	25832	262
UDDEVALLA	135785	106429	29032
ÖCKERÖ	19805	20493	−742
GÖTEBORG & BOHUS LÄN	678235	716076	−39708
ALE	43796	46944	−3270
ALINGSÅS	87023	95158	−8378
BENGTSFORS	45237	48126	−3014
BORÅS	306773	306995	−1044
DALS-ED	25800	21819	3917
FÄRGELANDA	26894	20746	6084
HERRLJUNGA	36970	30518	6362
LERUM	41749	86026	−44448
LILLA	37339	32398	4848
MARK	81888	101515	−19873
MELLERUD	35451	38361	−3009
SVENLJUNGA	34194	36366	−2267
TRANEMO	38209	31965	6150
TROLLHÄTTAN	135195	140110	−5284
ULRICEHAMN	81051	73305	7540
VÅRGÅRDA	32484	27298	5105
VÄNERSBORG	109933	97141	12515
ÅMÅL	46407	46685	−402
ÄLVSBORGS LÄN	1246392	1281476	−38469

Kommun	Tillkommande kostnader (1 000-tal kronor,	Tillkommande intäkter 1991 års prisnivå)	Ingångs-värde
ESSUNGA	20844	18837	1953
FALKÖPING	94473	103097	−8888
GRÄSTORP	21054	19161	1839
GULLSPÅNG	23867	21130	2677
GÖTENE	40694	36957	3633
HABO	20458	17976	2431
HJO	23362	26058	−2762
KARLSBORG	28066	27178	814
LIDKÖPING	87528	94573	−7289
MARIESTAD	67135	63872	3087
MULLSJÖ	13531	14510	−1016
SKARA	53536	53327	66
SKÖVDE	112924	120141	−7529
TIBRO	30376	29887	409
TIDAHOLM	48592	40221	8252
TÖREBODA	33707	32951	666
VARA	62594	50610	11833
SKARABORGS LÄN	782742	770485	10177
ARVIKA	92040	104023	−12245
EDA	46786	35701	10975
FILIPSTAD	64994	60571	4255
FORSHAGA	36438	34604	1739
GRUMS	29941	33175	−3318
HAGFORS	59362	62920	−3721
HAMMARÖ	28120	30693	−2651
KARLSTAD	235110	225069	9425
KIL	30397	29728	589
KRISTINEHAMN	91268	89356	1670
MUNKFORS	25638	20585	4990
STORFORS	17085	17426	−387
SUNNE	49393	55259	−6006
SÄFFLE	63110	70606	−7675
TORSBY	64289	69337	−5227
ÅRJÄNG	39123	42791	−3778
VÄRMLANDS LÄN	973094	981842	−11365
ASKERSUND	47029	37936	8979
DEGERFORS	34016	26601	7334
HALLSBERG	45715	39731	5870
HÄLLEFORS	33011	33023	−101
KARLSKOGA	65712	80024	−14507
KUMLA	48347	40670	7557
LAXÅ	26576	19259	7256
LINDESBERG	60060	69461	−9575
LJUSNARSBERG	29324	24110	5143
NORA	26056	26324	−338
ÖREBRO	273285	288897	−16364
ÖREBRO LÄN	689131	686036	1254

Kommun	Tillkommande kostnader	Tillkommande intäkter	Ingångs-värde
	(1 000-tal kronor, 1991 års prisnivå)		
ARBOGA	43517	42600	801
FAGERSTA	36136	47264	−11240
HALLSTAHAMMAR	42202	41952	138
HEBY	40064	43619	−3667
KUNGSÖR	22060	23092	−1093
KÖPING	71440	76062	−4819
NORBERG	24732	24282	384
SALA	62639	66982	−4517
SKINNSKATTEBERG	20435	18205	2178
SURAHAMMAR	29598	28744	776
VÄSTERÅS	312758	339848	−27964
VÄSTMANLANDS LÄN	705580	752650	−49023
AVESTA	61223	68583	−7534
BORLÄNGE	93681	97139	−3714
FALUN	127135	119331	7474
GAGNEF	28185	27615	496
HEDEMORA	54555	49121	5296
LEKSAND	42474	51111	−8762
LUDVIKA	101523	91167	10098
MALUNG	38412	34242	4073
MORA	34235	54178	−20062
ORSA	24181	25376	−1262
RÄTTVIK	36097	45116	−9127
SMEDJEBACKEN	31520	32665	−1231
SÄTER	22066	30004	−8008
VANSBRO	38709	32085	6529
ÄLVDALEN	30856	27946	2831
KOPPARBERGS LÄN	764853	785680	−22903
BOLLNÄS	69255	73019	−3955
GÄVLE	216416	186077	29801
HOFORS	34160	31027	3045
HUDIKSVALL	78729	85765	−7256
LJUSDAL	52020	64321	−12456
NORDANSTIG	32824	35663	−2931
OCKELBO	21766	19714	1997
OVANÅKER	27959	30258	−2377
SANDVIKEN	89453	95583	−6377
SÖDERHAMN	70598	79740	−9344
GÄVLEBORGS LÄN	693181	701166	−9852
HÄRNÖSAND	96677	96684	−266
KRAMFORS	139191	120061	18783
SOLLEFTEÅ	110207	115500	−5595
SUNDSVALL	282078	283114	−1793
TIMRÅ	59152	60629	−1638
ÅNGE	56717	56201	364
ÖRNSKÖLDSVIK	188942	210734	−22328
VÄSTERNORRLANDS LÄN	932965	942925	−12472

Kommun	Tillkommande kostnader	Tillkommande intäkter	Ingångs-värde
	(1 000-tal kronor, 1991 års prisnivå)		
BERG	33892	36256	−2458
BRÄCKE	40977	35964	4911
HÄRJEDALEN	50981	49077	1770
KROKOM	46259	49661	−3530
RAGUNDA	28017	31977	−4041
STRÖMSUND	67260	68782	−1705
ÅRE	37421	36557	765
ÖSTERSUND	147801	150379	−2977
JÄMTLANDS LÄN	452608	458654	−7266
BJURHOLM	15388	13040	2309
DOROTEA	21236	18244	2940
LYCKSELE	43230	45065	−1953
MALÅ	13454	12258	1162
NORDMALING	36444	26943	9417
NORSJÖ	19391	16444	2899
ROBERTSFORS	34503	25497	8925
SKELLEFTEÅ	232506	196211	35722
SORSELE	14125	15442	−1356
STORUMAN	24521	24996	−541
UMEÅ	165558	178271	−13174
VILHELMINA	25955	29258	−3377
VINDELN	34844	25834	8929
VÄNNÄS	26362	23457	2838
ÅSELE	19996	19802	141
VÄSTERBOTTENS LÄN	727513	670760	54881
ARJEPLOG	14855	17055	−2243
ARVIDSJAUR	39812	34325	5388
BODEN	132050	104305	27429
GÄLLIVARE	75589	68848	6547
HAPARANDA	35482	36422	−1037
JOKKMOKK	29213	26072	3067
KALIX	80511	71473	8834
KIRUNA	77377	76266	906
LULEÅ	206551	182826	23204
PAJALA	40952	38598	2248
PITEÅ	135517	130528	4632
ÄLVSBYN	33580	33378	113
ÖVERKALIX	25728	20412	5254
ÖVERTORNEÅ	27383	27279	31
NORRBOTTENS LÄN	954600	867787	84373
SUMMA TOTALT MILJONER KR:	20280	20226	0

Förslag till

Lag om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En landstingskommun skall när den fastställer sin skattesats för år 1992 sänka skattesatsen med ett belopp som motsvarar det minskade utdebiteringsbehovet med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade.

En kommun som ingår i en landstingskommun får när den fastställer sin skattesats för år 1992 höja skattesatsen med ett belopp som motsvarar högst landstingskommunens sänkning av skattesatsen enligt första stycket.

2 § Det minskade utdebiteringsbehovet med anledning av det ändrade huvudmannaskapet innebär att landstingskommunerna för år 1992 skall sänka skattesatserna med följande belopp.

Landstingskommun	Krona per skattekrona
Stockholms län	1,80
Uppsala län	2,20
Södermanlands län	2,40
Östergötlands län	1,85
Jönköpings län	2,00
Kronobergs län	2,75
Kalmar län	2,70
Blekinge län	1,95
Kristianstads län	2,30
Malmöhus län	2,45
Hallands län	2,05
Göteborgs och Bohus län	2,25
Älvsborgs län	2,85
Skaraborgs län	2,70
Värmlands län	3,05
Örebro län	2,20
Västmanlands län	2,90
Kopparbergs län	2,25
Gävleborgs län	2,00
Västernorrlands län	3,05
Jämtlands län	2,55
Västerbottens län	2,65
Norrbottens län	3,20

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1991.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §	
En kommun har betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade patienter vid landstingskommunens enheter för somatisk akutsjukvård eller geriatrisk vård. Medicinskt färdigbehandlad är en patient som är intagen på en sådan enhet men inte längre behöver den medicinska vård som ges vid enheten.	En kommun har betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade patienter vid landstingskommunens enheter för somatisk akutsjukvård eller geriatrisk vård. Medicinskt färdigbehandlad är en patient som är intagen på en sådan enhet men inte längre behöver den medicinska vård som ges vid enheten *eller vid annan enhet inom den landstingskommunala hälso- och sjukvården.*

Frågan om en patient är medicinskt färdigbehandlad avgörs av ansvarig läkare.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1990:609) om avräkningsskatt;

Härigenom föreskrivs att 3 och 4 §§ lagen (1990:609) om avräkningsskatt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[1]	
Avräkningsskatt utgör för landstingskommun 0,34 kronor per skattekrona avseende år 1991, *0,82* kronor per skattekrona avseende år 1992, *1,20* kronor per skattekrona avseende år 1993, *1,12* kronor per skattekrona avseende år 1994, *1,03* kronor per skattekrona avseende år 1995 och följande år.	Avräkningsskatt utgör för landstingskommun 0,34 kronor per skattekrona avseende år 1991, *0,74* kronor per skattekrona avseende år 1992, *1,06* kronor per skattekrona avseende år 1993, *0,99* kronor per skattekrona avseende år 1994, *0,92* kronor per skattekrona avseende år 1995 och följande år.

[1] Lydelse enligt prop. 1990/91:100, bil. 9.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[1]	
Avräkningsskatt utgör för kommun 0,60 kronor per skattekrona avseende år 1991, *1,17* kronor per skattekrona avseende år 1992, *1,63* kronor per skattekrona avseende år 1993, *1,49* kronor per skattekrona avseende år 1994, *1,41* kronor per skattekrona avseende år 1995 och följande år.	Avräkningsskatt utgör för kommun 0,60 kronor per skattekrona avseende år 1991, *1,25* kronor per skattekrona avseende år 1992, *1,77* kronor per skattekrona avseende år 1993, *1,62* kronor per skattekrona avseende år 1994, *1,52* kronor per skattekrona avseende år 1995 och följande år.

För kommun som inte ingår i landstingskommun utgör avräkningsskatten, i stället för vad som föreskrivs i första stycket, 0,94 kronor per skattekrona avseende år 1991, 1,99 kronor per skattekrona avseende år 1992, 2,83 kronor per skattekrona avseende år 1993, 2,61 kronor per skattekrona avseende år 1994, 2,44 kronor per skattekrona avseende år 1995 och följande år.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1991 och tillämpas första gången i fråga om avräkningsskatt för år 1992.

[1] Lydelse enligt prop. 1990/91:100, bil. 9.

Förslag till

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

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

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

4 §[2]

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

Har enligt 4 kap. 4 § kommunallagen (1977:179) annan skattesats slutligt fastställts än den som har bestämts tidigare, skall till grund för utbetalningen läggas den utdebitering som har bestämts i samband med att budgeten fastställdes.

[1] Lagen omtryckt 1973:437.
Senaste lydelse av lagens rubrik 1977:191.
[2] Senaste lydelse 1990:353.

Nuvarande lydelse

Kommunen är berättigad att under visst år av staten såsom förskott uppbära ett belopp som motsvarar produkten av den skattesats som har beslutats för året och det antal skattekronor och skatteören, som enligt skattemyndighets beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen rörande det föregående årets taxering till kommunal inkomstskatt har påförts de skattskyldiga. Det nu nämnda beloppet ingår i kommunens fordran hos staten vid ingången av året näst efter det år, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den kommunalskatt, som kommunen har rätt att uppbära av staten på grundval av taxeringen under året efter det år, då förskottet utanordnas enligt bestämmelserna i femte stycket.

Föreslagen lydelse

Kommunen är berättigad att under visst år av staten såsom förskott uppbära ett belopp som motsvarar produkten av den skattesats som har beslutats för året och det antal skattekronor och skatteören, som enligt skattemyndighets beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen rörande det föregående årets taxering till kommunal inkomstskatt har påförts de skattskyldiga. Det nu nämnda beloppet ingår i kommunens fordran hos staten vid ingången av året näst efter det år, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den kommunalskatt, som kommunen har rätt att uppbära av staten på grundval av taxeringen under året efter det år, då förskottet utanordnas enligt bestämmelserna i femte stycket. *Vid avräkningen för taxeringsåren 1991 och 1992 skall skattesatsen justeras med de belopp som anges i 2 § lagen (1991:000) om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade.*

Är antalet hos skattemyndigheten registrerade kyrkobokförda invånare i kommunen vid mitten av augusti månad taxeringsåret större än det var vid mitten av augusti månad två år tidigare, skall förskott, beräknat enligt tredje stycket, ökas i förhållande till ökningen i kommunens invånarantal mellan de angivna tidpunkterna. Sådant ökat förskott ingår i kommunens fordran hos staten och avräknas enligt tredje stycket. Skattemyndigheten skall senast den 10 september lämna kommunen uppgift om det invånarantal och det däremot svarande beräknade antalet skattekronor och skatteören, som skall ligga till grund för ökningen av förskottet.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos staten enligt denna paragraf, fördelas med en tolftedel på varje kalendermånad. Vad som återstår, sedan avräkning har skett enligt 52 § uppbördslagen (1953:272), 16 § lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension, 9 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, 8 § lagen (1987:560) om skatteutjämningsav-

Belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos staten enligt denna paragraf, fördelas med en tolftedel på varje kalendermånad. Vad som återstår, sedan avräkning har skett enligt 52 § uppbördslagen (1953:272), 16 § lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension, 9 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, 8 § lagen (1987:560) om skatteutjämningsav-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
gift *och* 4 § lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift, skall skattemyndigheten utanordna till kommunen den 20 i månaden. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får skattemyndigheten dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari och februari grundats på inte motsvarar en tolftedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i mars månad.	gift, 4 § lagen (1987:561) om särskild skatteutjämningsavgift *och 6 § lagen (1991:000) om mellankommunal kostnadsutjämning med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård för äldre och handikappade,* skall skattemyndigheten utanordna till kommunen den 20 i månaden. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får skattemyndigheten dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari och februari grundats på inte motsvarar en tolftedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i mars månad.

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

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1991.

Läsanvisning till bilagorna sex till och med elva.

Bilaga I:3.6:
Här redovisas de skatteväxlingssatser som ligger till grund för den ekonomiska regleringen. Exempelvis måste Stockholms läns landsting sänka sin skattesats med 1.80. Samtidigt tillåts länets kommuner att höja sin skattesats med högst samma belopp. Den totala skattesatsen ökar således inte.

Bilaga I:3.7:
Här redovisas de belopp som varje kommun får betala i mellankommunal kostnadsutjämning. Dessa belopp lagfästs och ligger till grund för hela utjämningsperioden. Exempelvis betalar Botkyrka kommun 51 milj. kr. i 1991 års prisnivå. Bakgrunden till beloppen återfinns i bilaga åtta.

Bilaga I:3.8:
Här redovisas en sammanställning av regleringsinstrumenten. Genom förhandlingar mellan huvudmännen har det fastställts hur mycket den verksamhet som flyttas är värd i pengar. Detta belopp återfinns i kolumn A (Volym att reglera).

De följande kolumnerna B t.o.m. H visar steg för steg effekterna av regleringsinstrumenten. I kolumn B (Via skatteväxling) visas effekten av den i bilaga sex redovisade skattesatsförändringen.

I kolumn C (Via skatteutjämning) redovisas hur mycket resurser som kommunerna tillförs extra via skatteutjämningssystemet.

I kolumn D (Via statsbidrag) redovisas nettoutfallet av det nya behovbaserade statsbidraget.

Förändringen av skattesats är densamma för alla kommuner i ett län. Förändringen av "utdebiteringstaken" i skatteutjämningssystemet är direkt kopplade till förändringen av skattesatserna. Utfallet av skatteutjämningssystemet ändras också av att den åldersberoende verksamheten för somatisk långtidssjukvård flyttas från landstingen till kommunerna. Alla dessa förändringar har inte något omedelbart samband med den volym som skall regleras för en enskild kommun. Det nya behovsbaserade statsbidraget är kopplat till varje enskild kommuns behov men inte direkt till den volym som regleras. Detta innebär att de tre instrumenten skatteväxling, skatteutjämning och statsbidrag kan ge en enskild kommun för mycket eller för lite resurser i förhållande till den övertagna volymen. Detta hanteras för kommuner som ingår i landstingen av den mellankommunala kostnadsutjämningen. Den sammantagna effekten av de tre instrumenten redovisas i kolumn E.

Kolumn F (Till mellankommunal utjämning) redovisar detsamma som bilaga sju dvs. hur mycket varje kommun får betala i mellankommunal utjämning. Anledningen till att Botkyrka kommun får betala ca 51 milj. kr. är således att kommunen fått ca 51 milj. kr. mer än vad kommunen behöver för att nå full kostnadstäckning 1992.

Kolumn G (Från mellankommunal utjämning) visar hur mycket som behöver tillföras en kommun för att den skall få full kostnadstäckning 1992. Här står det följaktligen 0 för Botkyrka kommun.

Slutligen redovisas den sammantagna effekten av alla instrumenten. Att den sammantagna effekten inte fullständigt överensstämmer med regleringsvolymen beror bl.a. på att de i bilaga sex redovisade skatteväxlingssatserna är avrundade till närmast hel femöring och att de landstingsfria kommunerna påverkas av reformen via reduktionen av den allmänna sjukvårdsersättningen och skatteutjämningssystemet samt det nya statsbidraget.

Bilaga I:3.9:
Här redovisas nettoeffekterna av den mellankommunala utjämningen under åren 1992-1997. Under dessa år kommer utjämningen i enlighet med det nya behovsbaserade statsbidraget att få allt större effekt. I kolumn A (Netto år 1992) känner vi exempelvis igen de 51 milj. kr. som Botkyrka kommun betalar till systemet. Första året är detta hela nettoeffekten. Under de följande åren kommer statsbidragsfördelningen att få allt större genomslag vilket för Botkyrkas del innebär en allt mindre nettobetalning.

Det finns ytterligare en avsikt med utjämningssystemets konstruktion. År 1992 sker transfereringar mellan länen för att garantera full kostnadstäckning. Dessa transfereringar trappas successivt av för att efter fem år helt upphöra. Transfereringarna, summan av kommunernas nettoutjämning, redovisas efter respektive läns kommunuppgifter.

Bilaga I:3.10:
I bilaga tio redovisas det totala utfallet av det nya behovsbaserade statsbidraget till service och vård till äldre och handikappade.

Bilaga I:3.11:
Kommunerna kommer, utöver de medel som redovisats i de tidigare bilagorna, att få ett extra statsbidrag under tre år för medicinskt färdigbehandlade. Det kommunvisa utfallet av detta bidrag redovisas i bilaga elva. I kolumnerna A(1992), B(1993) och C(1994) redovisas det årsvisa utfallet. I kolumn D(Summa) redovisas det sammantagna utfallet.

LANDSTING	VÄXLING KR
STOCKHOLMS	1.80
UPPSALA	2.20
SÖDERMANLANDS	2.40
ÖSTERGÖTLANDS	1.85
JÖNKÖPINGS	2.00
KRONOBERGS	2.75
KALMAR	2.70
BLEKINGE	1.95
KRISTIANSTADS	2.30
MALMÖHUS	2.45
HALLANDS	2.05
GÖTEBORGS & BOHUS	2.25
ÄLVSBORGS	2.85
SKARABORGS	2.70
VÄRMLANDS	3.05
ÖREBRO	2.20
VÄSTMANLANDS	2.90
KOPPARBERGS	2.25
GÄVLEBORGS	2.00
VÄSTERNORRLANDS	3.05
JÄMTLANDS	2.55
VÄSTERBOTTENS	2.65
NORRBOTTENS	3.20
RIKSGENOMSNITT	2.30

Ingångsvärden mellankommunal kostnadsutjämning. Alla belopp i tusentals kronor. Uppgifter i 1991 års nivå.

KOMMUN	A Betalar till systemet
BOTKYRKA	51 233
DANDERYD	26 584
EKERÖ	12 063
HANINGE	55 299
HUDDINGE	51 886
JÄRFÄLLA	38 851
LIDINGÖ	10 271
NACKA	34 372
NORRTÄLJE	0
NYNÄSHAMN	0
SALEM	10 359
SIGTUNA	14 719
SOLLENTUNA	18 699
SOLNA	0
STOCKHOLM	0
SUNDBYBERG	0
SÖDERTÄLJE	17 236
TYRESÖ	37 235
TÄBY	34 073
UPPLANDS-BRO	16 149
UPPLANDS-VÄSBY	31 739
VALLENTUNA	9 019
VAXHOLM	1 854
VÄRMDÖ	7 612
ÖSTERÅKER	24 839
STOCKHOLMS LÄN	504 090
ENKÖPING	0
HÅBO	24 021
TIERP	3 534
UPPSALA	0
ÄLVKARLEBY	0
ÖSTHAMMAR	0
UPPSALA LÄN	27 554
ESKILSTUNA	5 240
FLEN	0
KATRINEHOLM	11 949
NYKÖPING	1 437
OXELÖSUND	6 370
STRÄNGNÄS	0
VINGÅKER	4 137
SÖDERMANLANDS LÄN	29 131

	A Betalar till Systemet
BOXHOLM	0
FINSPÅNG	1 691
KINDA	0
LINKÖPING	803
MJÖLBY	724
MOTALA	23 915
NORRKÖPING	0
SÖDERKÖPING	0
VADSTENA	2 638
VALDEMARSVIK	2 227
YDRE	0
ÅTVIDABERG	0
ÖDESHÖG	1 185
ÖSTERGÖTLANDS LÄN	33 184
ANEBY	2 848
EKSJÖ	12 388
GISLAVED	0
GNOSJÖ	2 323
JÖNKÖPING	0
NÄSSJÖ	9 100
SÄVSJÖ	0
TRANÅS	8 417
VAGGERYD	0
VETLANDA	5 868
VÄRNAMO	0
JÖNKÖPINGS LÄN	40 944
ALVESTA	659
LESSEBO	0
LJUNGBY	0
MARKARYD	0
TINGSRYD	12 554
UPPVIDINGE	0
VÄXJÖ	0
ÄLMHULT	0
KRONOBERGS LÄN	13 213
BORGHOLM	0
EMMABODA	1 779
HULTSFRED	0
HÖGSBY	1 209
KALMAR	10 158
MÖNSTERÅS	0
MÖRBYLÅNGA	6 556
NYBRO	0
OSKARSHAMN	0
TORSÅS	1 468
VIMMERBY	7 267
VÄSTERVIK	134
KALMAR LÄN	28 571

	A Betalar till Systemet
GOTLAND	EJ MED I HUVUDMANNASKAPSFÖRÄND-RINGEN
KARLSHAMN	6 600
KARLSKRONA	0
OLOFSTRÖM	0
RONNEBY	0
SÖLVESBORG	321
BLEKINGE LÄN	6 920
BROMÖLLA	0
BÅSTAD	0
HÄSSLEHOLM	33 853
KLIPPAN	2 528
KRISTIANSTAD	0
OSBY	0
PERSTORP	0
SIMRISHAMN	15 093
TOMELILLA	0
ÅSTORP	0
ÄNGELHOLM	14 184
ÖRKELLJUNGA	0
ÖSTRA GÖINGE	0
KRISTIANSTADS LÄN	65 658
BJUV	0
BURLÖV	4 572
ESLÖV	0
HELSINGBORG	0
HÖGANÄS	0
HÖRBY	0
HÖÖR	0
KÄVLINGE	0
LANDSKRONA	10 832
LOMMA	4 840
LUND	23 006
MALMÖ	EJ MED I HUVUDMANNASKAPSFÖRÄND-RINGEN
SJÖBO	1 682
SKURUP	2 512
STAFFANSTORP	17 779
SVALÖV	174
SVEDALA	753
TRELLEBORG	10 833
VELLINGE	43 593
YSTAD	13 175
MALMÖHUS LÄN	133 750

	A Betalar till Systemet	
FALKENBERG	15 569	
HALMSTAD	0	
HYLTE	0	
KUNGSBACKA	22 713	
LAHOLM	*0*	
VARBERG	0	
HALLANDSLÄN	38 282	
GÖTEBORG	EJ MED I HUVUDMANNASKAPSFÖRÄND-RINGEN	
HÄRRYDA	14 196	
KUNGÄLV	4 045	
LYSEKIL	0	
MUNKEDAL	0	
MÖLNDAL	23 145	
ORUST	3 827	
PARTILLE	17 520	
SOTENÄS	0	
STENUNGSUND	13 731	
STRÖMSTAD	1 607	
TANUM	625	
TJÖRN	0	
UDDEVALLA	0	
ÖCKERÖ	742	
GÖTEBORG & BOHUS LÄN	79 437	
ALE	3 270	
ALINGSÅS	8 378	
BENGTSFORS	3 014	
BORÅS	1 044	
DALS-ED	0	
FÄRGELANDA	0	
HERRLJUNGA	0	
LERUM	44 448	
LILLA	0	
MARK	19 873	
MELLERUD	3 009	
SVENLJUNGA	2 267	
TRANEMO	0	
TROLLHÄTTAN	5 284	
ULRICEHAMN	0	
VÅRGÅRDA	0	
VÄNERSBORG	0	
ÅMÅL	402	
ÄLVSBORGS LÄN	90 990	

	A Betalar till Systemet
ESSUNGA	0
FALKÖPING	8 888
GRÄSTORP	0
GULLSPÅNG	0
GÖTENE	0
HABO	0
HJO	2 762
KARLSBORG	0
LIDKÖPING	7 289
MARIESTAD	0
MULLSJÖ	1 016
SKARA	0
SKÖVDE	7 529
TIBRO	0
TIDAHOLM	0
TÖREBODA	0
VARA	0
SKARABORGS LÄN	27 484
ARVIKA	12 245
EDA	0
FILIPSTAD	0
FORSHAGA	0
GRUMS	3 318
HAGFORS	3 721
HAMMARÖ	2 651
KARLSTAD	0
KIL	0
KRISTINEHAMN	0
MUNKFORS	0
STORFORS	387
SUNNE	6 006
SÄFFLE	7 675
TORSBY	5 227
ÅRJÄNG	3 778
VÄRMLANDS LÄN	45 007
ASKERSUND	0
DEGERFORS	0
HALLSBERG	0
HÄLLEFORS	101
KARLSKOGA	14 507
KUMLA	0
LAXÅ	0
LINDESBERG	9 575
LJUSNARSBERG	0
NORA	338
ÖREBRO	16 364
ÖREBRO LÄN	40 885

	A Betalar till Systemet
ARBOGA	0
FAGERSTA	11 240
HALLSTAHAMMAR	0
HEBY	3 667
KUNGSÖR	1 093
KÖPING	4 819
NORBERG	0
SALA	4 517
SKINNSKATTEBERG	0
SURAHAMMAR	0
VÄSTERÅS	27 964
VÄSTMANLANDS LÄN	53 299
AVESTA	7 534
BORLÄNGE	3 714
FALUN	0
GAGNEF	0
HEDEMORA	0
LEKSAND	8 762
LUDVIKA	0
MALUNG	0
MORA	20 062
ORSA	1 262
RÄTTVIK	9 127
SMEDJEBACKEN	1 231
SÄTER	8 008
VANSBRO	0
ÄLVDALEN	0
KOPPARBERGS LÄN	59 699
BOLLNÄS	3 955
GÄVLE	0
HOFORS	0
HUDIKSVALL	7 256
LJUSDAL	12 456
NORDANSTIG	2 931
OCKELBO	0
OVANÅKER	2 377
SANDVIKEN	6 377
SÖDERHAMN	9 344
GÄVLEBORGS LÄN	44 696
HÄRNÖSAND	266
KRAMFORS	0
SOLLEFTEÅ	5 595
SUNDSVALL	1 793
TIMRÅ	1 638
ÅNGE	0
ÖRNSKÖLDSVIK	22 328
VÄSTERNORRLANDS LÄN	31 619

	A Betalar till Systemet
BERG	2 458
BRÄCKE	0
HÄRJEDALEN	0
KROKOM	3 530
RAGUNDA	4 041
STRÖMSUND	1 705
ÅRE	0
ÖSTERSUND	2 977
JÄMTLANDS LÄN	14 711
BJURHOLM	0
DOROTEA	0
LYCKSELE	1953
MALÅ	0
NORDMALING	0
NORSJÖ	0
ROBERTSFORS	0
SKELLEFTEÅ	0
SORSELE	1 356
STORUMAN	541
UMEÅ	13 174
VILHELMINA	3 377
VINDELN	0
VÄNNÄS	0
ÅSELE	0
VÄSTERBOTTENS LÄN	20 401
ARJEPLOG	2 243
ARVIDSJAUR	0
BODEN	0
GÄLLIVARE	0
HAPARANDA	1 037
JOKKMOKK	0
KALIX	0
KIRUNA	0
LULEÅ	0
PAJALA	0
PITEÅ	0
ÄLVSBYN	0
ÖVERKALIX	0
ÖVERTORNEÅ	0
NORRBOTTENS LÄN	3 280
SUMMA TOTALT MILJONER KR:	1 433

Exemplifierar utfallen av regleringsinstrumenten som om reformen genomförts år 1991. Alla belopp i tusentals kronor. Uppgifter i 1991 års nivå

KOMMUN	A VOLYM ATT REGLERA	B VIA SKATTE-VÄXLING	C VIA SKATTE-UTJÄMN.	D VIA STATS-BIDRAG	E B+C+D SUMMA	F TILL MELLANK. UTJÄMN.	G FRÅN MELLANK. UTJÄMN.	H E-F+G TOTAL SUMMA
BOTKYRKA	65900	109085	0	7802	116888	51233	0	65655
DANDERYD	60317	78451	0	8253	86703	26584	0	60120
EKERÖ	23484	34767	0	701	35468	12063	0	23406
HANINGE	54215	104475	0	4820	109295	55299	0	53996
HUDDINGE	86545	129619	0	8512	138131	51886	0	86244
JÄRFÄLLA	69526	107511	0	627	108139	38851	0	69288
LIDINGÖ	92158	91586	0	10582	102168	10271	0	91897
NACKA	101952	126665	0	9340	136005	34372	0	101633
NORRTÄLJE	139232	68271	10856	14057	93184	0	45737	138921
NYNÄSHAMN	40856	35655	0	3671	39326	0	1423	40749
SALEM	13965	21713	0	2560	24273	10359	0	13914
SIGTUNA	42738	54561	0	2762	57323	14719	0	42604
SOLLENTUNA	83204	96999	0	4656	101655	18699	0	82956
SOLNA	125333	99769	0	12534	112303	0	12712	125015
STOCKHOLM	2227681	1326574	0	352776	1679350	0	543101	2222451
SUNDBYBERG	90416	58094	0	7436	65530	0	24677	90207
SÖDERTÄLJE	133926	135685	0	15096	150781	17236	0	133545
TYRESÖ	26806	62206	0	1713	63919	37235	0	26685
TÄBY	85696	114727	0	4767	119495	34073	0	85422
UPPLANDS-BRO	18760	33045	0	1792	34838	16149	0	18688
UPPLANDS-VÄSBY	34013	65117	0	501	65618	31739	0	33879
VALLENTUNA	30071	36447	0	2551	38997	9019	0	29978
VAXHOLM	11224	11761	0	1284	13046	1854	0	11192
VÄRMDÖ	30479	35950	0	2050	38000	7612	0	30388
ÖSTERÅKER	27597	50204	0	2126	52329	24839	0	27490
STOCKHOLMS LÄN	3716095	3088937	10856	482970	3582763	504090	627650	3706323
ENKÖPING	76289	64530	569	8961	74060	0	2027	76088
HÅBO	7560	30772	0	757	31528	24021	0	7508
TIERP	62052	32922	20973	11520	65415	3534	0	61882
UPPSALA	374762	326642	0	38281	364924	0	8848	373771
ÄLVKARLEBY	29463	16531	6309	2591	25431	0	3958	29389
ÖSTHAMMAR	59769	37682	6682	8734	53098	0	6521	59618
UPPSALA LÄN	609895	509079	34533	70844	614457	27554	21353	608256

KOMMUN	A VOLYM ATT REGLERA	B VIA SKATTE- VÄXLING	C VIA SKATTE- UTJÄMN.	D VIA STATS- BIDRAG	E B+C+D SUMMA	F TILL MELLANK. UTJÄMN.	G FRÅN MELLANK. UTJÄMN.	H E-F+G TOTAL SUMMA
ESKILSTUNA	214592	179984	463	38805	219251	5240	0	214011
FLEN	55929	33608	5791	9086	48485	0	7304	55790
KATRINEHOLM	80773	61711	16343	14435	92490	11949	0	80541
NYKÖPING	152779	136538	-2653	19920	153805	1437	0	152368
OXELÖSUND	25774	28626	0	3439	32066	6370	0	25696
STRÄNGNÄS	70417	55534	-1545	9980	63969	0	6269	70238
VINGÅKER	22643	17321	5062	4330	26713	4137	0	22576
SÖDERMANLANDS LÄN	622907	513323	23461	99994	636779	29131	13573	621221
BOXHOLM	16415	7366	4980	3076	15422	0	951	16373
FINSPÅNG	41034	34396	999	7218	42613	1691	0	40922
KINDA	34808	13313	10315	4943	28572	0	6151	34723
LINKÖPING	221556	199605	0	22161	221766	803	0	220962
MJÖLBY	55042	36201	8188	11229	55618	724	0	54894
MOTALA	66441	59906	11899	18341	90146	23915	0	66231
NORRKÖPING	247035	185825	12801	38689	237315	0	9072	246386
SÖDERKÖPING	23280	18060	-2116	3481	19426	0	3797	23223
VADSTENA	16063	11673	4150	2833	18655	2638	0	16017
VALDEMARSVIK	19396	11423	5890	4255	21568	2227	0	19341
YDRE	12427	5438	4290	2312	12039	0	355	12394
ÅTVIDABERG	31134	18022	4304	4584	26910	0	4146	31056
ÖDESHÖG	14171	7329	4319	3669	15317	1185	0	14132
ÖSTERGÖTLANDS LÄN	798803	608558	70019	126789	805367	33184	24472	796655
ANEBY	13256	9988	4569	1507	16064	2848	0	13216
EKSJÖ	32631	27751	12225	4938	44915	12388	0	32527
GISLAVED	50502	48565	-6521	6403	48447	0	1922	50369
GNOSJÖ	16703	17742	0	1236	18978	2323	0	16655
JÖNKÖPING	264209	187132	8304	22073	217508	0	46056	263564
NÄSSJÖ	63895	47226	16110	9476	72812	9100	0	63712
SÄVSJÖ	35844	17632	9162	6182	32976	0	2777	35752
TRANÅS	43510	28632	15113	8055	51799	8417	0	43382
VAGGERYD	29308	19423	2918	3749	26090	0	3144	29234
VETLANDA	65255	43835	18457	8649	70941	5868	0	65073
VÄRNAMO	61952	54619	-3632	6061	57047	0	4745	61792
JÖNKÖPINGS LÄN	677064	502544	76705	78328	657577	40944	58644	675277

KOMMUN	A VOLYM ATT REGLERA	B VIA SKATTE-VÄXLING	C VIA SKATTE-UTJÄMN.	D VIA STATS-BIDRAG	E B+C+D SUMMA	F TILL MELLANK. UTJÄMN.	G FRÅN MELLANK. UTJÄMN.	H E-F+G TOTAL SUMMA
ALVESTA	60905	42310	12702	6388	61400	659	0	60741
LESSEBO	31132	18614	7843	3235	29691	0	1359	31051
LJUNGBY	84298	57611	10183	11031	78825	0	5255	84080
MARKARYD	41342	22588	8759	5040	36387	0	4851	41238
TINGSRYD	48693	28185	22141	10775	61100	12554	0	48546
UPPVIDINGE	45314	22420	14502	5665	42588	0	2608	45196
VÄXJÖ	158962	162435	-17089	12687	158033	0	505	158538
ÄLMHULT	48933	33758	8700	5777	48235	0	568	48803
KRONOBERGS LÄN	519579	387920	67741	60597	516259	13213	15147	518192
BORGHOLM	46846	19785	17693	6603	44080	0	2644	46725
EMMABODA	33110	22949	6421	5428	34798	1779	0	33019
HULTSFRED	85228	35621	15987	10002	61610	0	23422	85032
HÖGSBY	30185	12886	13319	5107	31312	1209	0	30103
KALMAR	142849	123353	12055	17204	152611	10158	0	142453
MÖNSTERÅS	36566	27590	5286	3358	36234	0	235	36469
MÖRBYLÅNGA	30873	25525	5820	5991	37337	6556	0	30782
NYBRO	72029	45266	14407	10076	69749	0	2090	71839
OSKARSHAMN	86074	59375	7470	8474	75319	0	10539	85858
TORSÅS	29529	13550	12698	4668	30916	1468	0	29449
VIMMERBY	43297	32598	11186	6654	50438	7267	0	43171
VÄSTERVIK	126686	81967	28771	15743	126481	134	0	126347
KALMAR LÄN	763273	500467	151114	99307	750887	28571	38930	761246
GOTLAND	EJ MED I HUVUDMANNASKAPSFÖRÄNDRINGEN							
KARLSHAMN	65262	49286	9536	12856	71678	6600	0	65079
KARLSKRONA	145445	87513	30522	15586	133621	0	11450	145071
OLOFSTRÖM	29046	25245	-390	2296	27151	0	1819	28970
RONNEBY	75181	42389	17438	5392	65219	0	9773	74993
SÖLVESBORG	34039	23557	6018	4694	34268	321	0	33948
BLEKINGE LÄN	348972	227989	63124	40824	331938	6920	23043	348060

KOMMUN	A VOLYM ATT REGLERA	B VIA SKATTE- VÄXLING	C VIA SKATTE- UTJÄMN.	D VIA STATS- BIDRAG	E B+C+D SUMMA	F TILL MELLANK. UTJÄMN.	G FRÅN MELLANK. UTJÄMN.	H E-F+G TOTAL SUMMA
BROMÖLLA	25882	22989	-2096	2193	23085	0	2731	25816
BÅSTAD	39937	25379	8947	3737	38063	0	1770	39833
HÄSSLEHOLM	97964	88791	22719	20000	131510	33853	0	97657
KLIPPAN	41937	29442	7586	7321	44349	2528	0	41822
KRISTIANSTAD	204736	133884	20226	26693	180803	0	23417	204219
OSBY	49917	24187	9864	5385	39436	0	10362	49798
PERSTORP	26735	14654	-1033	1919	15539	0	11139	26679
SIMRISHAMN	52063	35285	19595	12117	66997	15093	0	51904
TOMELILLA	41655	19250	13545	6708	39503	0	2043	41546
ÅSTORP	27204	23815	-3121	4031	24725	0	2409	27134
ÄNGELHOLM	73773	64247	11588	11905	87740	14184	0	73557
ÖRKELLJUNGA	29764	16254	4640	3628	24523	0	5169	29692
ÖSTRA GÖINGE	43437	27048	3331	4874	35254	0	8078	43332
KRISTIANSTADS LÄN	755005	525225	115791	110511	751528	65658	67118	752988
BJUV	36662	27729	-2893	4495	29331	0	7242	36574
BURLÖV	31503	31983	0	4002	35985	4572	0	31413
ESLÖV	73174	52868	6920	12006	71794	0	1186	72980
HELSINGBORG	311487	236261	0	49545	285806	0	24881	310687
HÖGANÄS	63201	49616	5850	7417	62883	0	149	63032
HÖRBY	43803	22660	13326	6790	42775	0	912	43687
HÖÖR	38186	23446	6281	5051	34779	0	3310	38089
KÄVLINGE	44074	47106	-12854	3754	38006	0	5959	43964
LANDSKRONA	99705	74134	18164	17957	110255	10832	0	99423
LOMMA	37965	40955	0	1741	42696	4840	0	37857
LUND	202840	193342	0	31931	225273	23006	0	202267
MALMÖ	EJ MED I HUVUDMANNASKAPSFÖRÄNDRINGEN							
SJÖBO	45351	27780	11742	7386	46909	1682	0	45227
SKURUP	33566	24327	5699	5959	35986	2512	0	33473
STAFFANSTORP	24211	39008	0	2893	41901	17779	0	24122
SVALÖV	33492	22910	5728	4938	33577	174	0	33402
SVEDALA	24837	33951	-12572	4143	25523	753	0	24769
TRELLEBORG	86392	74985	7937	14057	96979	10833	0	86146
VELLINGE	25764	66290	0	2940	69230	43593	0	25636
YSTAD	71702	49743	20506	14419	84668	13175	0	71493
MALMÖHUS LÄN	1327914	1139094	73834	201425	1414353	133750	43639	1324242

KOMMUN	A VOLYM ATT REGLERA	B VIA SKATTE-VÄXLING	C VIA SKATTE-UTJÄMN.	D VIA STATS-BIDRAG	E B+C+D SUMMA	F TILL MELLANK. UTJÄMN.	G FRÅN MELLANK. UTJÄMN.	H E-F+G TOTAL SUMMA
FALKENBERG	75865	57526	21332	12353	91210	15569	0	75641
HALMSTAD	178122	138214	13582	24968	176763	0	884	177647
HYLTE	42557	17744	8625	5603	31972	0	10485	42457
KUNGSBACKA	79344	100827	0	987	101815	22713	0	79102
LAHOLM	57386	31627	12093	8150	51870	0	5370	57240
VARBERG	106302	78581	8954	7134	94669	0	11364	106033
HALLANDS LÄN	539576	424519	64586	59195	548299	38282	28102	538120
GÖTEBORG	EJ MED I HUVUDMANNASKAPSFÖRÄNDRINGEN							
HÄRRYDA	41891	53368	0	2588	55957	14196	0	41760
KUNGÄLV	66690	66193	0	4359	70551	4045	0	66507
LYSEKIL	49525	25939	11875	6791	44605	0	4794	49399
MUNKEDAL	30259	17845	6232	4500	28577	0	1603	30180
MÖLNDAL	91906	109727	0	5047	114774	23145	0	91629
ORUST	31468	22471	7692	5043	35206	3827	0	31379
PARTILLE	49153	63166	0	3351	66518	17520	0	48998
SOTENÄS	39973	17263	13410	5161	35834	0	4038	39872
STENUNGSUND	25029	37033	0	1641	38674	13731	0	24944
STRÖMSTAD	29090	17506	7678	5433	30617	1607	0	29010
TANUM	41497	18638	16791	6582	42011	625	0	41385
TJÖRN	26164	24195	-289	1926	25832	0	262	26094
UDDEVALLA	135785	87916	8018	10494	106429	0	29032	135461
ÖCKERÖ	19805	18761	639	1093	20493	742	0	19751
GÖTEBORG & BOHUS LÄN	678235	580021	72046	64008	716076	79437	39729	676368
ALE	43796	57289	-13045	2700	46944	3270	0	43674
ALINGSÅS	87023	77547	5469	12142	95158	8378	0	86779
BENGTSFORS	45237	24881	16186	7060	48126	3014	0	45112
BORÅS	306773	246684	21815	38497	306995	1044	0	305951
DALS-ED	25800	10335	7341	4143	21819	0	3917	25736
FÄRGELANDA	26894	14942	3256	2547	20746	0	6084	26830
HERRLJUNGA	36970	20378	6074	4066	30518	0	6362	36880
LERUM	41749	83627	0	2399	86026	44448	0	41577
LILLA	37339	28063	768	3567	32398	0	4848	37246
MARK	81888	69227	21410	10878	101515	19873	0	81642
MELLERUD	35451	20404	12968	4990	38361	3009	0	35352
SVENLJUNGA	34194	22725	9091	4550	36366	2267	0	34099
TRANEMO	38209	28708	1142	2114	31965	0	6150	38115
TROLLHÄTTAN	135195	128907	0	11203	140110	5284	0	134826
ULRICEHAMN	81051	49805	15493	8007	73305	0	7540	80845
VÅRGÅRDA	32484	20731	3723	2844	27298	0	5105	32404
VÄNERSBORG	109933	86533	2118	8490	97141	0	12515	109656
ÅMÅL	46407	29438	12022	5225	46685	402	0	46282
ÄLVSBORGS LÄN	1246392	1020225	125831	135420	1281476	90990	52521	1243008

KOMMUN	A VOLYM ATT REGLERA	B VIA SKATTE- VÄXLING	C VIA SKATTE- UTJÄMN.	D VIA STATS- BIDRAG	E B+C+D SUMMA	F TILL MELLANK. UTJÄMN.	G FRÅN MELLANK. UTJÄMN.	H E-F+G TOTAL SUMMA
ESSUNGA	20844	10796	5823	2218	18837	0	1953	20790
FALKÖPING	94473	65647	25346	12104	103097	8888	0	94209
GRÄSTORP	21054	11840	5282	2038	19161	0	1839	21000
GULLSPÅNG	23867	11735	6146	3249	21130	0	2677	23807
GÖTENE	40694	28487	3918	4552	36957	0	3633	40590
HABO	20458	19525	-3774	2225	17976	0	2431	20407
HJO	23362	18385	4586	3087	26058	2762	0	23296
KARLSBORG	28066	16098	6489	4591	27178	0	814	27992
LIDKÖPING	87528	77614	9908	7051	94573	7289	0	87284
MARIESTAD	67135	52505	2882	8486	63872	0	3087	66960
MULLSJÖ	13531	13854	-1049	1705	14510	1016	0	13494
SKARA	53536	40187	8905	4235	53327	0	66	53393
SKÖVDE	112924	110436	0	9705	120141	7529	0	112612
TIBRO	30376	22948	3545	3394	29887	0	409	30296
TIDAHOLM	48592	27182	7423	5616	40221	0	8252	48473
TÖREBODA	33707	19263	8681	5006	32951	0	666	33618
VARA	62594	31815	14490	4305	50610	0	11833	62443
SKARABORGS LÄN	782742	578319	108599	83567	770485	27484	37661	780662
ARVIKA	92040	61937	27038	15048	104023	12245	0	91778
EDA	46786	19945	12480	3276	35701	0	10975	46676
FILIPSTAD	64994	31627	18927	10017	60571	0	4255	64826
FORSHAGA	36438	26985	4195	3424	34604	0	1739	36343
GRUMS	29941	23687	5726	3762	33175	3318	0	29856
HAGFORS	59362	38714	16224	7982	62920	3721	0	59198
HAMMARÖ	28120	35299	-6609	2003	30693	2651	0	28042
KARLSTAD	235110	205606	-4271	23734	225069	0	9425	234494
KIL	30397	27895	-442	2275	29728	0	589	30316
KRISTINEHAMN	91268	61976	18106	9274	89356	0	1670	91026
MUNKFORS	25638	11475	6726	2384	20585	0	4990	25576
STORFORS	17085	11914	3283	2228	17426	387	0	17039
SUNNE	49393	29896	17771	7591	55259	6006	0	49253
SÄFFLE	63110	41422	19199	9986	70606	7675	0	62931
TORSBY	64289	45297	16358	7681	69337	5227	0	64110
ÅRJÄNG	39123	20870	14537	7385	42791	3778	0	39014
VÄRMLANDS LÄN	973094	694546	169246	118050	981842	45007	33642	970477

KOMMUN	A VOLYM ATT REGLERA	B VIA SKATTE-VÄXLING	C VIA SKATTE-UTJÄMN.	D VIA STATS-BIDRAG	E B+C+D SUMMA	F TILL MELLANK. UTJÄMN.	G FRÅN MELLANK. UTJÄMN.	H E-F+G TOTAL SUMMA
ASKERSUND	47029	19837	11489	6610	37936	0	8979	46915
DEGERFORS	34016	20025	3079	3497	26601	0	7334	33935
HALLSBERG	45715	28673	5508	5550	39731	0	5870	45600
HÄLLEFORS	33011	16685	10357	5982	33023	101	0	32922
KARLSKOGA	65712	66237	5701	8086	80024	14507	0	65517
KUMLA	48347	32979	3473	4218	40670	0	7557	48228
LAXÅ	26576	13308	3963	1988	19259	0	7256	26515
LINDESBERG	60060	42189	16756	10516	69461	9575	0	59887
LJUSNARSBERG	29324	10690	8764	4656	24110	0	5143	29252
NORA	26056	17879	4343	4101	26324	338	0	25986
ÖREBRO	273285	229559	25403	33935	288897	16364	0	272533
ÖREBRO LÄN	689131	498062	98835	89139	686036	40885	42139	687290
ARBOGA	43517	33974	3702	4924	42600	0	801	43401
FAGERSTA	36136	34560	6864	5840	47264	11240	0	36024
HALLSTAHAMMAR	42202	40598	-3583	4937	41952	0	138	42090
HEBY	40064	27836	7777	8006	43619	3667	0	39952
KUNGSÖR	22060	19416	675	3001	23092	1093	0	21999
KÖPING	71440	63255	2918	9889	76062	4819	0	71243
NORBERG	24732	15016	4787	4478	24282	0	384	24666
SALA	62639	47507	9257	10218	66982	4517	0	62465
SKINNSKATTEBERG	20435	11039	4471	2695	18205	0	2178	20383
SURAHAMMAR	29598	27083	-1488	3150	28744	0	776	29520
VÄSTERÅS	312758	314499	0	25349	339848	27964	0	311884
VÄSTMANLANDS LÄN	705580	634783	35380	82488	752650	53299	4277	703627
AVESTA	61223	44298	14306	9978	68583	7534	0	61049
BORLÄNGE	93681	89048	-3463	11554	97139	3714	0	93425
FALUN	127135	104932	-1540	15940	119331	0	7474	126805
GAGNEF	28185	18106	5793	3715	27615	0	496	28111
HEDEMORA	54555	28665	13163	7293	49121	0	5296	54417
LEKSAND	42474	25335	17090	8686	51111	8762	0	42349
LUDVIKA	101523	56514	21031	13623	91167	0	10098	101265
MALUNG	38412	20267	9080	4895	34242	0	4073	38315
MORA	34235	36430	9935	7814	54178	20062	0	34117
ORSA	24181	11472	9443	4461	25376	1262	0	24115
RÄTTVIK	36097	19294	17028	8794	45116	9127	0	35988
SMEDJEBACKEN	31520	24733	2187	5745	32665	1231	0	31435
SÄTER	22066	19930	4541	5533	30004	8008	0	21996
VANSBRO	38709	13035	12879	6172	32085	0	6529	38614
ÄLVDALEN	30856	12949	11695	3302	27946	0	2831	30777
KOPPARBERGS LÄN	764853	525008	143168	117503	785680	59699	36796	762777

KOMMUN	A VOLYM ATT REGLERA	B VIA SKATTE- VÄXLING	C VIA SKATTE- UTJÄMN.	D VIA STATS- BIDRAG	E B+C+D SUMMA	F TILL MELLANK. UTJÄMN.	G FRÅN MELLANK. UTJÄMN.	H E-F+G TOTAL SUMMA
BOLLNÄS	69255	42919	17629	12472	73019	3955	0	69064
GÄVLE	216416	158461	0	27616	186077	0	29801	215878
HOFORS	34160	20720	4583	5724	31027	0	3045	34072
HUDIKSVALL	78729	59976	15338	10451	85765	7256	0	78509
LJUSDAL	52020	29398	24108	10815	64321	12456	0	51865
NORDANSTIG	32824	15151	12286	8227	35663	2931	0	32732
OCKELBO	21766	9238	6096	4379	19714	0	1997	21711
OVANÅKER	27959	19470	9116	1672	30258	2377	0	27881
SANDVIKEN	89453	66894	15772	12916	95583	6377	0	89205
SÖDERHAMN	70598	47140	20168	12432	79740	9344	0	70397
GÄVLEBORGS LÄN	693181	469367	125096	106702	701166	44696	34843	691314
HÄRNÖSAND	96677	66840	18587	11257	96684	266	0	96418
KRAMFORS	139191	56306	45670	18085	120061	0	18783	138844
SOLLEFTEÅ	110207	57000	42046	16454	115500	5595	0	109905
SUNDSVALL	282078	256178	5027	21909	283114	1793	0	281321
TIMRÅ	59152	45778	9117	5734	60629	1638	0	58991
ÅNGE	56717	27942	20707	7552	56201	0	364	56566
ÖRNSKÖLDSVIK	188942	147080	35475	28180	210734	22328	0	188407
VÄSTERNORRLANDS LÄN	932965	657123	176630	109171	942925	31619	19148	930453
BERG	33892	13723	18053	4480	36256	2458	0	33798
BRÄCKE	40977	15357	15744	4863	35964	0	4911	40874
HÄRJEDALEN	50981	22339	21698	5039	49077	0	1770	50847
KROKOM	46259	25472	17661	6529	49661	3530	0	46131
RAGUNDA	28017	12760	14325	4892	31977	4041	0	27936
STRÖMSUND	67260	28147	31291	9344	68782	1705	0	67078
ÅRE	37421	18032	13829	4696	36557	0	765	37322
ÖSTERSUND	147801	127609	969	21801	150379	2977	0	147402
JÄMTLANDS LÄN	452608	263440	133570	61643	458654	14711	7445	451388

KOMMUN	A VOLYM ATT REGLERA	B VIA SKATTE- VÄXLING	C VIA SKATTE- UTJÄMN.	D VIA STATS- BIDRAG	E B+C+D SUMMA	F TILL MELLANK. UTJÄMN.	G FRÅN MELLANK. UTJÄMN.	H E-F+G TOTAL SUMMA
BJURHOLM	15388	5359	6217	1464	13040	0	2309	15349
DOROTEA	21236	7022	8435	2787	18244	0	2940	21183
LYCKSELE	43230	28769	12541	3755	45065	1953	0	43112
MALÅ	13454	7856	3482	919	12258	0	1162	13420
NORDMALING	36444	15248	10010	1684	26943	0	9417	36360
NORSJÖ	19391	10486	5334	625	16444	0	2899	19343
ROBERTSFORS	34503	14370	8374	2753	25497	0	8925	34422
SKELLEFTEÅ	232506	161323	20745	14142	196211	0	35722	231932
SORSELE	14125	6190	8065	1187	15442	1356	0	14086
STORUMAN	24521	14369	9189	1438	24996	541	0	24454
UMEÅ	165558	206570	-44486	16187	178271	13174	0	165097
VILHELMINA	25955	15251	12014	1993	29258	3377	0	25881
VINDELN	34844	12402	10331	3101	25834	0	8929	34763
VÄNNÄS	26362	16436	5426	1595	23457	0	2838	26295
ÅSELE	19996	7663	10558	1581	19802	0	141	19943
VÄSTERBOTTENS LÄN	727513	529314	86235	55212	670760	20401	75282	725641
ARJEPLOG	14855	9044	6636	1375	17055	2243	0	14812
ARVIDSJAUR	39812	19486	13099	1739	34325	0	5388	39713
BODEN	132050	76801	21910	5593	104305	0	27429	131733
GÄLLIVARE	75589	60313	9745	-1210	68848	0	6547	75396
HAPARANDA	35482	23039	9261	4123	36422	1037	0	35385
JOKKMOKK	29213	16334	9178	560	26072	0	3067	29139
KALIX	80511	50522	16331	4621	71473	0	8834	80308
KIRUNA	77377	74752	-1660	3173	76266	0	906	77172
LULEÅ	206551	195319	-20965	8472	182826	0	23204	206029
PAJALA	40952	18020	18237	2340	38598	0	2248	40845
PITEÅ	135517	103028	17934	9566	130528	0	4632	135161
ÄLVSBYN	33580	22434	9570	1374	33378	0	113	33491
ÖVERKALIX	25728	10394	9302	716	20412	0	5254	25666
ÖVERTORNEÅ	27383	12815	12299	2165	27279	0	31	27310
NORRBOTTENS LÄN	954600	692301	130880	44607	867787	3280	87653	952160
SUMMA TOTALT MILJONER KR:	20280	15570	2157	2498	20226	1433	1433	20226

Exemplifierar utfallet av mellankommunala kostnadsutjämningen. Alla belopp i tusentals kronor. Uppgifter 1991 års nivå

KOMMUN	A NETTO ÅR 1992	B NETTO ÅR 1993	C NETTO ÅR 1994	D NETTO ÅR 1995	E NETTO ÅR 1996	F NETTO ÅR 1997
BOTKYRKA	-51233	-49554	-47875	-46196	-44518	-42839
DANDERYD	-26584	-25185	-23786	-22387	-20989	-19590
EKERÖ	-12063	-11627	-11192	-10756	-10321	-9885
HANINGE	-55299	-53743	-52187	-50632	-49076	-47520
HUDDINGE	-51886	-49610	-47333	-45057	-42780	-40504
JÄRFÄLLA	-38851	-37591	-36332	-35072	-33813	-32553
LIDINGÖ	-10271	-8351	-6431	-4512	-2592	-672
NACKA	-34372	-32158	-29945	-27731	-25518	-23304
NORRTÄLJE	45737	39888	34040	28191	22342	16494
NYNÄSHAMN	1423	2156	2890	3623	4356	5089
SALEM	-10359	-9935	-9512	-9089	-8666	-8243
SIGTUNA	-14719	-13744	-12769	-11795	-10820	-9845
SOLLENTUNA	-18699	-17015	-15332	-13649	-11966	-10283
SOLNA	12712	13270	13828	14386	14944	15502
STOCKHOLM	543101	500953	458804	416656	374508	332360
SUNDBYBERG	24677	21548	18419	15290	12162	9033
SÖDERTÄLJE	-17236	-13747	-10257	-6768	-3279	211
TYRESÖ	-37235	-36589	-35944	-35298	-34653	-34007
TÄBY	-34073	-32395	-30718	-29040	-27362	-25684
UPPLANDS-BRO	-16149	-15726	-15302	-14879	-14455	-14031
UPPLANDS-VÄSBY	-31739	-30973	-30208	-29442	-28677	-27911
VALLENTUNA	-9019	-8366	-7714	-7061	-6408	-5756
VAXHOLM	-1854	-1613	-1371	-1130	-888	-647
VÄRMDÖ	-7612	-6912	-6212	-5511	-4811	-4111
ÖSTERÅKER	-24839	-24132	-23424	-22717	-22009	-21302
STOCKHOLMS LÄN	123560	98848	74136	49424	24712	0
ENKÖPING	2027	2313	2600	2886	3172	3458
HÅBO	-24021	-23938	-23856	-23774	-23692	-23610
TIERP	-3534	-2861	-2188	-1515	-842	-169
UPPSALA	8848	10288	11729	13170	14611	16051
ÄLVKARLEBY	3958	3413	2868	2323	1778	1232
ÖSTHAMMAR	6521	5824	5127	4430	3733	3036
UPPSALA LÄN	-6201	-4961	-3720	-2480	-1240	0

KOMMUN	A NETTO ÅR 1992	B NETTO ÅR 1993	C NETTO ÅR 1994	D NETTO ÅR 1995	E NETTO ÅR 1996	F NETTO ÅR 1997
ESKILSTUNA	-5240	-3049	-857	1334	3525	5716
FLEN	7304	6296	5287	4278	3269	2261
KATRINEHOLM	-11949	-11127	-10305	-9484	-8662	-7841
NYKÖPING	-1437	-72	1292	2656	4021	5385
OXELÖSUND	-6370	-6164	-5957	-5751	-5545	-5339
STRÄNGNÄS	6269	5550	4832	4114	3395	2677
VINGÅKER	-4137	-3881	-3626	-3370	-3114	-2859
SÖDERMANLANDS LÄN	-15558	-12446	-9335	-6223	-3112	0
BOXHOLM	951	880	809	739	668	598
FINSPÅNG	-1691	-1285	-879	-473	-67	339
KINDA	6151	5135	4119	3104	2088	1072
LINKÖPING	-803	874	2550	4227	5904	7581
MJÖLBY	-724	-295	133	562	991	1419
MOTALA	-23915	-23234	-22553	-21872	-21191	-20509
NORRKÖPING	9072	9451	9831	10211	10591	10971
SÖDERKÖPING	3797	3224	2651	2078	1504	931
VADSTENA	-2638	-2515	-2391	-2268	-2145	-2021
VALDEMARSVIK	-2227	-2047	-1867	-1687	-1507	-1327
YDRE	355	375	395	415	435	455
ÅTVIDABERG	4146	3529	2912	2295	1677	1060
ÖDESHÖG	-1185	-1062	-938	-815	-692	-569
ÖSTERGÖTLANDS LÄN	-8712	-6970	-5227	-3485	-1742	0
ANEBY	-2848	-2651	-2455	-2258	-2061	-1865
EKSJÖ	-12388	-11851	-11315	-10779	-10242	-9706
GISLAVED	1922	2140	2358	2576	2794	3013
GNOSJÖ	-2323	-2177	-2031	-1885	-1739	-1593
JÖNKÖPING	46056	39659	33262	26866	20469	14072
NÄSSJÖ	-9100	-8155	-7210	-6265	-5320	-4374
SÄVSJÖ	2777	2649	2522	2394	2267	2139
TRANÅS	-8417	-7800	-7183	-6565	-5948	-5331
VAGGERYD	3144	2859	2574	2289	2004	1719
VETLANDA	-5868	-4999	-4131	-3263	-2395	-1526
VÄRNAMO	4745	4486	4228	3969	3711	3452
JÖNKÖPINGS LÄN	17700	14160	10620	7080	3540	0

KOMMUN	A NETTO ÅR 1992	B NETTO ÅR 1993	C NETTO ÅR 1994	D NETTO ÅR 1995	E NETTO ÅR 1996	F NETTO ÅR 1997
ALVESTA	-659	-371	-83	205	493	781
LESSEBO	1359	1224	1089	953	818	682
LJUNGBY	5255	4622	3988	3355	2722	2089
MARKARYD	4851	4060	3269	2478	1687	896
TINGSRYD	-12554	-12238	-11923	-11607	-11291	-10975
UPPVIDINGE	2608	2303	1997	1692	1386	1081
VÄXJÖ	505	1224	1943	2662	3382	4101
ÄLMHULT	568	724	879	1035	1191	1346
KRONOBERGS LÄN	1933	1547	1160	773	387	0
BORGHOLM	2644	2434	2224	2014	1803	1593
EMMABODA	-1779	-1514	-1249	-984	-719	-454
HULTSFRED	23422	19216	15011	10806	6601	2395
HÖGSBY	-1209	-951	-693	-435	-177	81
KALMAR	-10158	-8967	-7776	-6586	-5395	-4204
MÖNSTERÅS	235	424	614	803	993	1183
MÖRBYLÅNGA	-6556	-6287	-6019	-5750	-5482	-5214
NYBRO	2090	2209	2329	2448	2567	2686
OSKARSHAMN	10539	9026	7513	6000	4487	2974
TORSÅS	-1468	-1242	-1015	-789	-563	-337
VIMMERBY	-7267	-6866	-6465	-6064	-5663	-5262
VÄSTERVIK	-134	804	1742	2681	3619	4558
KALMAR LÄN	10359	8287	6215	4143	2072	0
GOTLAND	EJ MED I HUVUDMANNASKAPSFÖRÄNDRINGEN					
KARLSHAMN	-6600	-6295	-5990	-5685	-5380	-5076
KARLSKRONA	11450	9713	7975	6237	4499	2761
OLOFSTRÖM	1819	1565	1311	1057	802	548
RONNEBY	9773	8095	6417	4739	3061	1383
SÖLVESBORG	-321	-180	-39	102	243	383
BLEKINGE LÄN	16123	12898	9674	6449	3225	0

KOMMUN	A NETTO ÅR 1992	B NETTO ÅR 1993	C NETTO ÅR 1994	D NETTO ÅR 1995	E NETTO ÅR 1996	F NETTO ÅR 1997
BROMÖLLA	2731	2597	2463	2329	2194	2060
BÅSTAD	1770	1937	2104	2271	2438	2605
HÄSSLEHOLM	-33853	-31536	-29220	-26904	-24587	-22271
KLIPPAN	-2528	-1698	-869	-39	791	1620
KRISTIANSTAD	23417	21913	20410	18906	17403	15899
OSBY	10362	8986	7611	6236	4860	3485
PERSTORP	11139	9220	7301	5382	3463	1544
SIMRISHAMN	-15093	-13902	-12711	-11520	-10328	-9137
TOMELILLA	2043	2333	2624	2914	3204	3495
ÅSTORP	2409	2343	2276	2209	2143	2076
ÄNGELHOLM	-14184	-12695	-11207	-9719	-8230	-6742
ÖRKELLJUNGA	5169	4550	3931	3312	2693	2073
ÖSTRA GÖINGE	8078	7121	6164	5207	4250	3293
KRISTIANSTADS LÄN	1460	1168	876	584	292	0
BJUV	7242	6383	5523	4664	3805	2945
BURLÖV	-4572	-4079	-3586	-3093	-2600	-2108
ESLÖV	1186	2388	3590	4792	5994	7196
HELSINGBORG	24881	26595	28310	30024	31739	33454
HÖGANÄS	149	1328	2507	3686	4865	6043
HÖRBY	912	1501	2090	2680	3269	3858
HÖÖR	3310	3274	3238	3202	3166	3130
KÄVLINGE	5959	5536	5114	4691	4268	3846
LANDSKRONA	-10832	-8523	-6215	-3907	-1598	710
LOMMA	-4840	-4407	-3975	-3542	-3110	-2677
LUND	-23006	-18996	-14986	-10976	-6966	-2956
MALMÖ	EJ MED I HUVUDMANNASKAPSFÖRÄNDRINGEN					
SJÖBO	-1682	-806	70	945	1821	2697
SKURUP	-2512	-1799	-1086	-373	340	1053
STAFFANSTORP	-17779	-17413	-17047	-16681	-16315	-15949
SVALÖV	-174	507	1187	1868	2548	3229
SVEDALA	-753	-192	370	932	1494	2055
TRELLEBORG	-10833	-8926	-7019	-5113	-3206	-1300
VELLINGE	-43593	-42987	-42380	-41773	-41166	-40560
YSTAD	-13175	-11474	-9772	-8070	-6368	-4667
MALMÖHUS LÄN	-90111	-72089	-54067	-36045	-18022	0

KOMMUN	A NETTO ÅR 1992	B NETTO ÅR 1993	C NETTO ÅR 1994	D NETTO ÅR 1995	E NETTO ÅR 1996	F NETTO ÅR 1997
FALKENBERG	-15569	-14287	-13005	-11724	-10442	-9160
HALMSTAD	884	3605	6325	9046	11767	14488
HYLTE	10485	8880	7275	5671	4066	2461
KUNGSBACKA	-22713	-21896	-21079	-20262	-19445	-18628
LAHOLM	5370	5055	4740	4426	4111	3796
VARBERG	11364	10500	9635	8771	7907	7042
HALLANDS LÄN	-10180	-8144	-6108	-4072	-2036	0
GÖTEBORG	EJ MED I HUVUDMANNASKAPSFÖRÄNDRINGEN					
HÄRRYDA	-14196	-13391	-12586	-11780	-10975	-10170
KUNGÄLV	-4045	-2782	-1520	-257	1005	2268
LYSEKIL	4794	5063	5333	5602	5871	6141
MUNKEDAL	1603	2094	2585	3076	3567	4058
MÖLNDAL	-23145	-20986	-18826	-16667	-14507	-12348
ORUST	-3827	-3002	-2177	-1352	-527	298
PARTILLE	-17520	-16408	-15297	-14185	-13074	-11962
SOTENÄS	4038	4119	4200	4280	4361	4442
STENUNGSUND	-13731	-13162	-12593	-12024	-11455	-10886
STRÖMSTAD	-1607	-771	66	902	1739	2575
TANUM	-625	603	1832	3060	4289	5517
TJÖRN	262	860	1457	2054	2651	3248
UDDEVALLA	29032	26268	23504	20739	17975	15210
ÖCKERÖ	-742	-272	198	668	1138	1608
GÖTEBORG & BOHUS LÄN	-39708	-31766	-23825	-15883	-7942	0
ALE	-3270	-2592	-1914	-1236	-559	119
ALINGSÅS	-8378	-7084	-5790	-4496	-3202	-1907
BENGTSFORS	-3014	-2280	-1545	-811	-76	658
BORÅS	-1044	3656	8357	13057	17758	22458
DALS-ED	3917	3511	3105	2699	2293	1887
FÄRGELANDA	6084	5216	4349	3481	2613	1745
HERRLJUNGA	6362	5520	4678	3836	2994	2152
LERUM	-44448	-43774	-43100	-42425	-41751	-41076
LILLA	4848	4346	3845	3344	2842	2341
MARK	-19873	-18443	-17012	-15582	-14152	-12722
MELLERUD	-3009	-2448	-1887	-1326	-765	-204
SVENLJUNGA	-2267	-1692	-1118	-544	31	605
TRANEMO	6150	5420	4689	3959	3229	2499
TROLLHÄTTAN	-5284	-3458	-1633	192	2018	3843
ULRICEHAMN	7540	7128	6717	6306	5894	5483
VÅRGÅRDA	5105	4451	3798	3144	2490	1837
VÄNERSBORG	12515	11473	10431	9389	8347	7305
ÅMÅL	-402	274	949	1625	2301	2977
ÄLVSBORGS LÄN	-38469	-30775	-23081	-15387	-7694	0

KOMMUN	A NETTO ÅR 1992	B NETTO ÅR 1993	C NETTO ÅR 1994	D NETTO ÅR 1995	E NETTO ÅR 1996	F NETTO ÅR 1997
ESSUNGA	1953	1687	1420	1154	887	621
FALKÖPING	-8888	-8159	-7430	-6701	-5972	-5243
GRÄSTORP	1839	1596	1352	1108	865	621
GULLSPÅNG	2677	2305	1934	1562	1190	819
GÖTENE	3633	3141	2648	2155	1663	1170
HABO	2431	2073	1716	1359	1002	645
HJO	-2762	-2573	-2384	-2195	-2006	-1817
KARLSBORG	814	849	884	918	953	987
LIDKÖPING	-7289	-6592	-5895	-5199	-4502	-3805
MARIESTAD	3087	2966	2844	2723	2601	2480
MULLSJÖ	-1016	-922	-827	-733	-638	-544
SKARA	66	474	882	1290	1698	2106
SKÖVDE	-7529	-6755	-5981	-5207	-4434	-3660
TIBRO	409	520	632	744	856	967
TIDAHOLM	8252	6885	5518	4150	2783	1416
TÖREBODA	666	783	899	1016	1132	1249
VARA	11833	9864	7895	5926	3957	1988
SKARABORGS LÄN	10177	8142	6106	4071	2035	0
ARVIKA	-12245	-11207	-10169	-9131	-8093	-7055
EDA	10975	9180	7384	5589	3793	1997
FILIPSTAD	4255	4016	3777	3538	3299	3059
FORSHAGA	1739	1696	1654	1611	1569	1526
GRUMS	-3318	-3024	-2730	-2436	-2142	-1848
HAGFORS	-3721	-3122	-2523	-1923	-1324	-725
HAMMARÖ	-2651	-2418	-2186	-1954	-1721	-1489
KARLSTAD	9425	9512	9599	9686	9773	9859
KIL	589	704	820	935	1051	1167
KRISTINEHAMN	1670	2100	2530	2961	3391	3821
MUNKFORS	4990	4211	3433	2654	1875	1096
STORFORS	-387	-235	-84	67	218	369
SUNNE	-6006	-5514	-5023	-4532	-4041	-3550
SÄFFLE	-7675	-7017	-6359	-5701	-5043	-4385
TORSBY	-5227	-4619	-4011	-3404	-2796	-2188
ÅRJÄNG	-3778	-3353	-2929	-2505	-2080	-1656
VÄRMLANDS LÄN	-11365	-9092	-6819	-4546	-2273	0

KOMMUN	A NETTO ÅR 1992	B NETTO ÅR 1993	C NETTO ÅR 1994	D NETTO ÅR 1995	E NETTO ÅR 1996	F NETTO ÅR 1997
ASKERSUND	8979	7607	6235	4863	3490	2118
DEGERFORS	7334	6169	5003	3838	2672	1507
HALLSBERG	5870	5166	4462	3757	3053	2349
HÄLLEFORS	-101	314	728	1143	1557	1972
KARLSKOGA	-14507	-13633	-12759	-11885	-11012	-10138
KUMLA	7557	6532	5507	4481	3456	2430
LAXÅ	7256	6027	4798	3569	2339	1110
LINDESBERG	-9575	-8762	-7949	-7136	-6323	-5510
LJUSNARSBERG	5143	4425	3707	2989	2271	1553
NORA	-338	-18	303	623	944	1264
ÖREBRO	-16364	-12822	-9281	-5739	-2197	1345
ÖREBRO LÄN	1254	1004	753	502	251	0
ARBOGA	801	1279	1757	2235	2713	3191
FAGERSTA	-11240	-10526	-9812	-9099	-8385	-7671
HALLSTAHAMMAR	138	658	1178	1698	2219	2739
HEBY	-3667	-2915	-2164	-1412	-661	91
KUNGSÖR	-1093	-749	-406	-62	281	625
KÖPING	-4819	-3645	-2471	-1296	-122	1052
NORBERG	384	703	1021	1340	1658	1977
SALA	-4517	-3413	-2308	-1204	-100	1004
SKINNSKATTEBERG	2178	2014	1851	1687	1524	1360
SURAHAMMAR	776	1067	1358	1649	1940	2231
VÄSTERÅS	-27964	-23691	-19418	-15145	-10871	-6598
VÄSTMANLANDS LÄN	-49023	-39218	-29414	-19609	-9805	0
AVESTA	-7534	-6508	-5483	-4457	-3432	-2407
BORLÄNGE	-3714	-2218	-722	775	2271	3767
FALUN	7474	7807	8141	8475	8808	9142
GAGNEF	496	822	1148	1474	1800	2126
HEDEMORA	5296	4962	4629	4296	3962	3629
LEKSAND	-8762	-8049	-7336	-6623	-5909	-5196
LUDVIKA	10098	9475	8853	8231	7609	6986
MALUNG	4073	3734	3395	3056	2717	2378
MORA	-20062	-19221	-18380	-17540	-16699	-15858
ORSA	-1262	-855	-448	-41	366	773
RÄTTVIK	-9127	-8452	-7777	-7102	-6427	-5751
SMEDJEBACKEN	-1231	-712	-193	327	846	1365
SÄTER	-8008	-7517	-7026	-6535	-6044	-5553
VANSBRO	6529	5755	4981	4207	3433	2660
ÄLVDALEN	2831	2653	2475	2296	2118	1940
KOPPARBERGS LÄN	-22903	-18323	-13742	-9161	-4581	0

KOMMUN	A NETTO ÅR 1992	B NETTO ÅR 1993	C NETTO ÅR 1994	D NETTO ÅR 1995	E NETTO ÅR 1996	F NETTO ÅR 1997
BOLLNÄS	-3955	-2950	-1945	-939	66	1071
GÄVLE	29801	26152	22504	18855	15207	11559
HOFORS	3045	2833	2621	2408	2196	1983
HUDIKSVALL	-7256	-6095	-4934	-3773	-2611	-1450
LJUSDAL	-12456	-11657	-10857	-10058	-9259	-8460
NORDANSTIG	-2931	-2469	-2006	-1544	-1082	-619
OCKELBO	1997	1861	1724	1588	1451	1315
OVANÅKER	-2377	-1944	-1512	-1080	-648	-216
SANDVIKEN	-6377	-5311	-4244	-3178	-2111	-1044
SÖDERHAMN	-9344	-8303	-7262	-6221	-5180	-4139
GÄVLEBORGS LÄN	-9852	-7882	-5911	-3941	-1970	0
HÄRNÖSAND	-266	334	933	1533	2132	2732
KRAMFORS	18783	15908	13033	10158	7283	4408
SOLLEFTEÅ	-5595	-4757	-3919	-3081	-2244	-1406
SUNDSVALL	-1793	-2	1788	3579	5369	7160
TIMRÅ	-1638	-1273	-907	-541	-176	190
ÅNGE	364	689	1014	1339	1664	1989
ÖRNSKÖLDSVIK	-22328	-20877	-19426	-17975	-16524	-15073
VÄSTERNORRLANDS LÄN	-12472	-9977	-7483	-4989	-2494	0
BERG	-2458	-2232	-2006	-1781	-1555	-1330
BRÄCKE	4911	4183	3455	2727	1999	1271
HÄRJEDALEN	1770	1712	1654	1595	1537	1479
KROKOM	-3530	-3238	-2946	-2653	-2361	-2069
RAGUNDA	-4041	-3846	-3650	-3455	-3260	-3064
STRÖMSUND	-1705	-1262	-820	-377	65	508
ÅRE	765	841	918	994	1071	1147
ÖSTERSUND	-2977	-1970	-963	44	1051	2058
JÄMTLANDS LÄN	-7266	-5813	-4360	-2906	-1453	0

KOMMUN	A NETTO ÅR 1992	B NETTO ÅR 1993	C NETTO ÅR 1994	D NETTO ÅR 1995	E NETTO ÅR 1996	F NETTO ÅR 1997
BJURHOLM	2309	1928	1546	1165	784	402
DOROTEA	2940	2455	1971	1487	1002	518
LYCKSELE	-1953	-1694	-1435	-1176	-917	-658
MALÅ	1162	999	836	673	510	347
NORDMALING	9417	7673	5928	4184	2440	696
NORSJÖ	2899	2419	1939	1459	979	499
ROBERTSFORS	8925	7305	5686	4066	2447	827
SKELLEFTEÅ	35722	29932	24141	18351	12561	6771
SORSELE	-1356	-1269	-1183	-1097	-1010	-924
STORUMAN	-541	-407	-273	-139	-5	129
UMEÅ	-13174	-12135	-11095	-10056	-9016	-7977
VILHELMINA	-3377	-3221	-3066	-2910	-2754	-2598
VINDELN	8929	7296	5663	4030	2397	764
VÄNNÄS	2838	2395	1952	1509	1065	622
ÅSELE	141	229	318	406	494	582
VÄSTERBOTTENS LÄN	54881	43904	32928	21952	10976	0
ARJEPLOG	-2243	-2231	-2218	-2205	-2193	-2180
ARVIDSJAUR	5388	4338	3288	2238	1188	138
BODEN	27429	22019	16610	11201	5792	382
GÄLLIVARE	6547	5296	4045	2794	1543	292
HAPARANDA	-1037	-1004	-971	-939	-906	-873
JOKKMOKK	3067	2473	1880	1286	692	99
KALIX	8834	7126	5418	3709	2001	293
KIRUNA	906	781	656	530	405	280
LULEÅ	23204	18688	14173	9658	5142	627
PAJALA	2248	1827	1406	986	565	145
PITEÅ	4632	3801	2970	2139	1308	477
ÄLVSBYN	113	116	120	123	127	130
ÖVERKALIX	5254	4221	3188	2155	1122	89
ÖVERTORNEÅ	31	45	59	73	87	101
NORRBOTTENS LÄN	84373	67498	50624	33749	16875	0
SUMMA TOTALT MILJONER KR:	0	0	0	0	0	0

Exemplifierar utfallet av statsbidraget till kommunerna till service och vård till äldre och handikappade. Alla belopp i tusentals kronor. Uppgifter i 1991 års nivå

KOMMUN	A BIDRAG TKR
BOTKYRKA	17 434
DANDERYD	14 525
EKERÖ	4 523
HANINGE	16 156
HUDDINGE	23 641
JÄRFÄLLA	13 080
LIDINGÖ	19 936
NACKA	22 988
NORRTÄLJE	34 257
NYNÄSHAMN	10 570
SALEM	4 395
SIGTUNA	10 121
SOLLENTUNA	17 480
SOLNA	32 197
STOCKHOLM	690 302
SUNDBYBERG	18 761
SÖDERTÄLJE	36 236
TYRESÖ	6 704
TÄBY	17 423
UPPLANDS-BRO	4 399
UPPLANDS-VÄSBY	7 949
VALLENTUNA	6 777
VAXHOLM	2 508
VÄRMDÖ	7 272
ÖSTERÅKER	7 347
STOCKHOLMS LÄN	1 046 981
ENKÖPING	20 902
HÅBO	2 484
TIERP	20 336
UPPSALA	97 015
ÄLVKARLEBY	7 449
ÖSTHAMMAR	18 351
UPPSALA LÄN	166 537
ESKILSTUNA	70 502
FLEN	14 548
KATRINEHOLM	26 436
NYKÖPING	43 902
OXELÖSUND	6 629
STRÄNGNÄS	17 228
VINGÅKER	8 225
SÖDERMANLANDS LÄN	187 470

	A BIDRAG TKR
BOXHOLM	5461
FINSPÅNG	18 545
KINDA	9 790
LINKÖPING	76 586
MJÖLBY	19 579
MOTALA	31 105
NORRKÖPING	100 217
SÖDERKÖPING	8 506
VADSTENA	5 638
VALDEMARSVIK	8 216
YDRE	4 157
ÅTVIDABERG	9 685
ÖDESHÖG	5 632
ÖSTERGÖTLANDS LÄN	303 119
ANEBY	5 190
EKSJÖ	14 153
GISLAVED	15 898
GNOSJÖ	3 855
JÖNKÖPING	74 259
NÄSSJÖ	24 939
SÄVSJÖ	11 288
TRANÅS	16 289
VAGGERYD	9 071
VETLANDA	22 910
VÄRNAMO	18 219
JÖNKÖPINGS LÄN	216 071
ALVESTA	14 896
LESSEBO	7 057
LJUNGBY	21 601
MARKARYD	9 267
TINGSRYD	16 327
UPPVIDINGE	11 178
VÄXJÖ	42 413
ÄLMHULT	13 922
KRONOBERGS LÄN	136 661
BORGHOLM	11 274
EMMABODA	9 382
HULTSFRED	16 950
HÖGSBY	9 129
KALMAR	42 132
MÖNSTERÅS	8 368
MÖRBYLÅNGA	9 495
NYBRO	19 010
OSKARSHAMN	21 049
TORSÅS	8 002
VIMMERBY	14 187
VÄSTERVIK	33 203
KALMAR LÄN	202 181
GOTLAND	42 757

	A BIDRAG TKR
KARLSHAMN	26 352
KARLSKRONA	47 750
OLOFSTRÖM	9 480
RONNEBY	23 912
SÖLVESBORG	12 178
BLEKINGE LÄN	119 672
BROMÖLLA	6 674
BÅSTAD	8 439
HÄSSLEHOLM	37 524
KLIPPAN	13 439
KRISTIANSTAD	51 510
OSBY	11 289
PERSTORP	5 001
SIMRISHAMN	19 298
TOMELILLA	11 322
ÅSTORP	6 726
ÄNGELHOLM	24 110
ÖRKELLJUNGA	6 718
ÖSTRA GÖINGE	10 668
KRISTIANSTADS LÄN	212 718
BJUV	7 997
BURLÖV	6 691
ESLÖV	19 539
HELSINGBORG	90 837
HÖGANÄS	16 410
HÖRBY	10 476
HÖÖR	8 499
KÄVLINGE	10 442
LANDSKRONA	31 339
LOMMA	5 872
LUND	54 440
MALMÖ	22 8274
SJÖBO	11 889
SKURUP	9 682
STAFFANSTORP	4 968
SVALÖV	9 240
SVEDALA	7 627
TRELLEBORG	25 885
VELLINGE	8 238
YSTAD	23 104
MALMÖHUS LÄN	591 449
FALKENBERG	25 962
HALMSTAD	58 683
HYLTE	9 968
KUNGSBACKA	16 546
LAHOLM	15 376
VARBERG	28 524
HALLANDS LÄN	155 059

	A BIDRAG TKR
GÖTEBORG	338 655
HÄRRYDA	8 920
KUNGÄLV	13 983
LYSEKIL	13 603
MUNKEDAL	8 989
MÖLNDAL	23 917
ORUST	9 137
PARTILLE	12 311
SOTENÄS	9 840
STENUNGSUND	6 300
STRÖMSTAD	9 264
TANUM	13 607
TJÖRN	7 195
UDDEVALLA	33 693
ÖCKERÖ	5 206
GÖTEBORG & BOHUS LÄN	514 619
ALE	11 088
ALINGSÅS	21 172
BENGTSFORS	12 017
BORÅS	76 894
DALS-ED	6 175
FÄRGELANDA	5 711
HERRLJUNGA	7 040
LERUM	11 033
LILLA	7 659
MARK	23 397
MELLERUD	9 178
SVENLJUNGA	9 395
TRANEMO	8 175
TROLLHÄTTAN	29 861
ULRICEHAMN	17 938
VÅRGÅRDA	6 009
VÄNERSBORG	23 899
ÅMÅL	11 056
ÄLVSBORGS LÄN	297 697

	A BIDRAG TKR
ESSUNGA	4 292
FALKÖPING	25 201
GRÄSTORP	4 293
GULLSPÅNG	5 659
GÖTENE	8 089
HABO	4 458
HJO	6 533
KARLSBORG	6 827
LIDKÖPING	24 086
MARIESTAD	17 144
MULLSJÖ	3 266
SKARA	14 562
SKÖVDE	26 751
TIBRO	6 689
TIDAHOLM	9 790
TÖREBODA	8 632
VARA	13 742
SKARABORGS LÄN	190 014
ARVIKA	28 690
EDA	11 042
FILIPSTAD	16 913
FORSHAGA	8 436
GRUMS	8 127
HAGFORS	16 566
HAMMARÖ	6 424
KARLSTAD	54 504
KIL	6 449
KRISTINEHAMN	21 125
MUNKFORS	6 061
STORFORS	4 177
SUNNE	13 575
SÄFFLE	18 187
TORSBY	16 796
ÅRJÄNG	11 731
VÄRMLANDS LÄN	248 803
ASKERSUND	11 780
DEGERFORS	8 378
HALLSBERG	13 064
HÄLLEFORS	11 524
KARLSKOGA	24 296
KUMLA	13 515
LAXÅ	6 175
LINDESBERG	22 603
LJUSNARSBERG	8 639
NORA	8 912
ÖREBRO	98 486
ÖREBRO LÄN	227 372

Rättelse: S. 108–115 ändrade belopp.

	A BIDRAG TKR
ARBOGA	10 687
FAGERSTA	11 950
HALLSTAHAMMAR	9 172
HEBY	12 583
KUNGSÖR	5 751
KÖPING	19 661
NORBERG	6 620
SALA	18 489
SKINNSKATTEBERG	4 555
SURAHAMMAR	7 470
VÄSTERÅS	71 549
VÄSTMANLANDS LÄN	178 488
AVESTA	2 0315
BORLÄNGE	29 642
FALUN	36 222
GAGNEF	8 423
HEDEMORA	14 379
LEKSAND	14 131
LUDVIKA	27 681
MALUNG	9 421
MORA	16 655
ORSA	8 063
RÄTTVIK	13 376
SMEDJEBACKEN	10 284
SÄTER	9 727
VANSBRO	10 538
ÄLVDALEN	7 685
KOPPARBERGS LÄN	236 542
BOLLNÄS	28 804
GÄVLE	66 241
HOFORS	11 366
HUDIKSVALL	33 274
LJUSDAL	22 902
NORDANSTIG	13 247
OCKELBO	7 536
OVANÅKER	12 383
SANDVIKEN	30 564
SÖDERHAMN	29 830
GÄVLEBORGS LÄN	256 147
HÄRNÖSAND	22 334
KRAMFORS	32 840
SOLLEFTEÅ	31 205
SUNDSVALL	66 693
TIMRÅ	13 615
ÅNGE	14 820
ÖRNSKÖLDSVIK	54 041
VÄSTERNORRLANDS LÄN	235 548

	A BIDRAG TKR
BERG	9 824
BRÄCKE	11 069
HÄRJEDALEN	12 883
KROKOM	12 729
RAGUNDA	8 509
STRÖMSUND	19 271
ÅRE	9 995
ÖSTERSUND	43 854
JÄMTLANDS LÄN	128 133
BJURHOLM	3 543
DOROTEA	4 564
LYCKSELE	11 406
MALÅ	3 052
NORDMALING	6 130
NORSJÖ	4 398
ROBERTSFORS	7 288
SKELLEFTEÅ	59 637
SORSELE	3 808
STORUMAN	5 900
UMEÅ	45 778
VILHELMINA	6 859
VINDELN	6 726
VÄNNÄS	5 479
ÅSELE	5 128
VÄSTERBOTTENS LÄN	179 698
ARJEPLOG	3 427
ARVIDSJAUR	7 492
BODEN	20 727
GÄLLIVARE	15 848
HAPARANDA	8 889
JOKKMOKK	5 358
KALIX	15 874
KIRUNA	15 175
LULEÅ	33 998
PAJALA	7 847
PITEÅ	25 855
ÄLVSBYN	7 064
ÖVERKALIX	4 835
ÖVERTORNEÅ	5 501
NORRBOTTENS LÄN	177 890
SUMMA TOTALT MILJONER KR:	6 252

Visar utfallet av det treåriga statsbidraget för medicinskt färdigbehandlade inom den somatiska akutsjukvården och geriatriken. Alla belopp i tusentals kronor.

KOMMUN	A EXTRA BIDRAG 1992	B EXTRA BIDRAG 1993	C EXTRA BIDRAG 1994	D SUMMA TRE ÅR
BOTKYRKA	3268	2334	1401	7003
DANDERYD	1634	1167	700	3502
EKERÖ	817	583	350	1750
HANINGE	1997	1426	856	4279
HUDDINGE	3678	2627	1576	7881
JÄRFÄLLA	2133	1524	914	4571
LIDINGÖ	3678	2627	1576	7881
NACKA	3994	2853	1712	8560
NORRTÄLJE	6312	4508	2705	13525
NYNÄSHAMN	635	453	272	1360
SALEM	590	422	253	1265
SIGTUNA	2088	1492	895	4475
SOLLENTUNA	3815	2725	1635	8174
SOLNA	6993	4995	2997	14985
STOCKHOLM	92244	65888	39533	197665
SUNDBYBERG	5132	3666	2199	10997
SÖDERTÄLJE	6220	4443	2666	13328
TYRESÖ	1044	746	447	2237
TÄBY	2088	1491	895	4474
UPPLANDS-BRO	318	227	136	681
UPPLANDS-VÄSBY	1499	1070	642	3211
VALLENTUNA	1135	811	486	2432
VAXHOLM	363	259	155	777
VÄRMDÖ	1181	843	506	2530
ÖSTERÅKER	635	454	272	1361
STOCKHOLMS LÄN	153490	109636	65781	328907
ENKÖPING	1500	1071	643	3214
HÅBO	246	175	105	526
TIERP	1036	740	444	2220
UPPSALA	7064	5046	3028	15138
ÄLVKARLEBY	458	327	196	980
ÖSTHAMMAR	1087	776	466	2329
UPPSALA LÄN	11390	8136	4881	24407
ESKILSTUNA	8168	5834	3501	17503
FLEN	864	617	370	1852
KATRINEHOLM	2990	2136	1281	6407
NYKÖPING	4534	3239	1943	9717
OXELÖSUND	591	422	253	1266
STRÄNGNÄS	1808	1292	775	3875
VINGÅKER	631	451	270	1352
SÖDERMANLANDS LÄN	19587	13991	8394	41972

	A EXTRA BIDRAG 1992	B EXTRA BIDRAG 1993	C EXTRA BIDRAG 1994	D SUMMA TRE ÅR
BOXHOLM	565	403	242	1210
FINSPÅNG	1080	772	463	2315
KINDA	534	382	229	1145
LINKÖPING	11976	8554	5133	25663
MJÖLBY	2111	1508	905	4524
MOTALA	3460	2472	1483	7415
NORRKÖPING	6648	4748	2849	14245
SÖDERKÖPING	203	145	87	434
VADSTENA	608	434	261	1303
VALDEMARSVIK	169	121	72	362
YDRE	281	201	121	603
ÅTVIDABERG	1176	840	504	2520
ÖDESHÖG	341	243	146	730
ÖSTERGÖTLANDS LÄN	29152	20823	12494	62469
ANEBY	576	411	247	1234
EKSJÖ	231	165	99	494
GISLAVED	902	644	386	1932
GNOSJÖ	641	458	275	1373
JÖNKÖPING	10077	7198	4319	21594
NÄSSJÖ	1846	1318	791	3955
SÄVSJÖ	1112	794	476	2382
TRANÅS	636	454	273	1363
VAGGERYD	1262	901	541	2704
VETLANDA	1262	901	541	2704
VÄRNAMO	2154	1538	923	4615
JÖNKÖPINGS LÄN	20698	14784	8871	44353
ALVESTA	1067	762	457	2287
LESSEBO	320	229	137	686
LJUNGBY	1761	1258	755	3774
MARKARYD	1067	762	457	2287
TINGSRYD	694	496	297	1487
UPPVIDINGE	640	457	274	1372
VÄXJÖ	3736	2668	1601	8005
ÄLMHULT	1067	762	457	2287
KRONOBERGS LÄN	10354	7395	4437	22186

	A EXTRA BIDRAG 1992	B EXTRA BIDRAG 1993	C EXTRA BIDRAG 1994	D SUMMA TRE ÅR
BORGHOLM	508	363	218	1089
EMMABODA	261	187	112	560
HULTSFRED	741	529	317	1587
HÖGSBY	37	26	16	79
KALMAR	2347	1676	1006	5028
MÖNSTERÅS	444	317	190	952
MÖRBYLÅNGA	259	185	111	555
NYBRO	1511	1080	648	3239
OSKARSHAMN	630	450	270	1349
TORSÅS	433	309	186	928
VIMMERBY	791	565	339	1695
VÄSTERVIK	4111	2936	1762	8809
KALMAR LÄN	12073	8624	5174	25871
GOTLAND	4642	3315	1989	9946
KARLSHAMN	1723	1231	739	3693
KARLSKRONA	3806	2719	1631	8156
OLOFSTRÖM	375	268	161	803
RONNEBY	1693	1209	726	3628
SÖLVESBORG	715	511	307	1533
BLEKINGE LÄN	8313	5938	3563	17814
BROMÖLLA	274	196	117	587
BÅSTAD	1007	719	432	2158
HÄSSLEHOLM	4989	3563	2138	10690
KLIPPAN	2157	1541	924	4622
KRISTIANSTAD	9163	6545	3927	19635
OSBY	1323	945	567	2835
PERSTORP	598	427	256	1282
SIMRISHAMN	2908	2077	1246	6231
TOMELILLA	1192	851	511	2553
ÅSTORP	1251	894	536	2682
ÄNGELHOLM	2313	1652	991	4957
ÖRKELLJUNGA	1222	873	524	2618
ÖSTRA GÖINGE	813	581	349	1743
KRISTIANSTADS LÄN	29210	20864	12519	62593

	A EXTRA BIDRAG 1992	B EXTRA BIDRAG 1993	C EXTRA BIDRAG 1994	D SUMMA TRE ÅR
BJUV	387	276	166	829
BURLÖV	1153	824	494	2472
ESLÖV	663	473	284	1420
HELSINGBORG	7941	5672	3403	17016
HÖGANÄS	1516	1083	650	3248
HÖRBY	331	237	142	710
HÖÖR	331	237	142	710
KÄVLINGE	1202	859	515	2576
LANDSKRONA	2786	1990	1194	5970
LOMMA	276	197	118	592
LUND	6651	4751	2850	14252
MALMÖ	43942	31387	18832	94162
SJÖBO	442	316	189	947
SKURUP	55	39	24	118
STAFFANSTORP	687	491	295	1473
SVALÖV	497	355	213	1065
SVEDALA	221	158	95	473
TRELLEBORG	3160	2257	1354	6771
VELLINGE	466	333	200	999
YSTAD	2307	1648	989	4943
MALMÖHUS LÄN	75016	53583	32150	160749
FALKENBERG	1190	850	510	2549
HALMSTAD	5854	4181	2509	12544
HYLTE	337	240	144	721
KUNGSBACKA	2170	1550	930	4650
LAHOLM	561	401	240	1202
VARBERG	3146	2247	1348	6742
HALLANDS LÄN	13258	9470	5682	28409
GÖTEBORG	33076	23625	14175	70876
HÄRRYDA	843	602	361	1807
KUNGÄLV	2171	1551	930	4652
LYSEKIL	833	595	357	1785
MUNKEDAL	935	668	401	2003
MÖLNDAL	3861	2758	1655	8275
ORUST	1077	770	462	2309
PARTILLE	2208	1577	946	4732
SOTENÄS	424	303	182	909
STENUNGSUND	460	329	197	987
STRÖMSTAD	1091	779	467	2337
TANUM	555	396	238	1189
TJÖRN	1004	717	430	2151
UDDEVALLA	6776	4840	2904	14520
ÖCKERÖ	161	115	69	345
GÖTEBORG & BOHUS LÄN	55477	39626	23776	118879

	A EXTRA BIDRAG 1992	B EXTRA BIDRAG 1993	C EXTRA BIDRAG 1994	D SUMMA TRE ÅR
ALE	1010	721	433	2164
ALINGSÅS	2069	1478	887	4433
BENGTSFORS	1845	1318	791	3954
BORÅS	11048	7891	4735	23674
DALS-ED	410	293	176	880
FÄRGELANDA	404	289	173	866
HERRLJUNGA	1085	775	465	2325
LERUM	799	571	343	1713
LILLA EDET	984	703	422	2109
MARK	2152	1537	922	4612
MELLERUD	2015	1439	864	4318
SVENLJUNGA	769	549	330	1648
TRANEMO	359	256	154	768
TROLLHÄTTAN	3825	2732	1639	8196
ULRICEHAMN	1508	1077	646	3232
VÅRGÅRDA	400	286	171	857
VÄNERSBORG	5023	3588	2153	10763
ÅMÅL	2417	1727	1036	5180
ÄLVSBORGS LÄN	38122	27230	16338	81690
ESSUNGA	375	268	161	804
FALKÖPING	1543	1102	661	3306
GRÄSTORP	208	149	89	447
GULLSPÅNG	208	149	89	447
GÖTENE	334	238	143	715
HABO	83	60	36	179
HJO	375	268	161	804
KARLSBORG	459	328	197	983
LIDKÖPING	2252	1608	965	4825
MARIESTAD	584	417	250	1251
MULLSJÖ	125	89	54	268
SKARA	542	387	232	1162
SKÖVDE	1835	1311	786	3932
TIBRO	250	179	107	536
TIDAHOLM	417	298	179	894
TÖREBODA	667	477	286	1430
VARA	959	685	411	2055
SKARABORGS LÄN	11217	8012	4807	24037

	A EXTRA BIDRAG 1992	B EXTRA BIDRAG 1993	C EXTRA BIDRAG 1994	D SUMMA TRE ÅR
ARVIKA	2917	2083	1250	6250
EDA	1181	843	506	2530
FILIPSTAD	1573	1124	674	3372
FORSHAGA	295	211	126	632
GRUMS	1136	812	487	2435
HAGFORS	638	455	273	1366
HAMMARÖ	675	482	289	1446
KARLSTAD	7623	5445	3267	16334
KIL	983	702	421	2107
KRISTINEHAMN	4070	2907	1744	8722
MUNKFORS	361	258	155	774
STORFORS	98	70	42	211
SUNNE	1940	1386	831	4157
SÄFFLE	3341	2387	1432	7160
TORSBY	3008	2148	1289	6445
ÅRJÄNG	1036	740	444	2219
VÄRMLANDS LÄN	30874	22053	13232	66158
ASKERSUND	801	572	343	1716
DEGERFORS	667	477	286	1430
HALLSBERG	1023	731	439	2193
HÄLLEFORS	222	159	95	477
KARLSKOGA	2358	1685	1011	5054
KUMLA	534	381	229	1144
LAXÅ	222	159	95	477
LINDESBERG	1513	1081	648	3242
LJUSNARSBERG	623	445	267	1335
NORA	222	159	95	477
ÖREBRO	6942	4959	2975	14876
ÖREBRO LÄN	15130	10807	6484	32421
ARBOGA	1884	1346	808	4038
FAGERSTA	1992	1423	854	4268
HALLSTAHAMMAR	538	385	231	1154
HEBY	1992	1423	854	4268
KUNGSÖR	162	115	69	346
KÖPING	2692	1923	1154	5768
NORBERG	431	308	185	923
SALA	2530	1807	1084	5422
SKINNSKATTEBERG	269	192	115	577
SURAHAMMAR	485	346	208	1038
VÄSTERÅS	11628	8306	4984	24918
VÄSTMANLANDS LÄN	24603	17573	10544	52720

	A EXTRA BIDRAG 1992	B EXTRA BIDRAG 1993	C EXTRA BIDRAG 1994	D SUMMA TRE ÅR
AVESTA	1824	1303	782	3908
BORLÄNGE	4577	3269	1962	9808
FALUN	4425	3161	1896	9482
GAGNEF	461	329	198	988
HEDEMORA	1119	799	479	2397
LEKSAND	1211	865	519	2595
LUDVIKA	4228	3020	1812	9061
MALUNG	446	319	191	956
MORA	1387	991	594	2972
ORSA	576	412	247	1235
RÄTTVIK	920	657	394	1971
SMEDJEBACKEN	476	340	204	1021
SÄTER	924	660	396	1979
VANSBRO	897	641	384	1922
ÄLVDALEN	200	143	86	429
KOPPARBERGS LÄN	23670	16907	10144	50722
BOLLNÄS	4081	2915	1749	8744
GÄVLE	6675	4768	2861	14304
HOFORS	1289	920	552	2761
HUDIKSVALL	4581	3272	1963	9816
LJUSDAL	3408	2434	1460	7302
NORDANSTIG	2810	2007	1204	6022
OCKELBO	481	343	206	1030
OVANÅKER	1501	1072	643	3216
SANDVIKEN	6853	4895	2937	14685
SÖDERHAMN	1711	1222	733	3665
GÄVLEBORGS LÄN	33388	23849	14309	71546
HÄRNÖSAND	4966	3547	2128	10641
KRAMFORS	4168	2977	1786	8932
SOLLEFTEÅ	4146	2961	1777	8883
SUNDSVALL	8960	6400	3840	19200
TIMRÅ	1067	762	457	2287
ÅNGE	898	641	385	1924
ÖRNSKÖLDSVIK	4101	2929	1757	8787
VÄSTERNORRLANDS LÄN	28305	20218	12131	60654
BERG	1163	831	499	2493
BRÄCKE	849	607	364	1820
HÄRJEDALEN	626	447	268	1342
KROKOM	1016	726	436	2178
RAGUNDA	819	585	351	1755
STRÖMSUND	1065	761	457	2283
ÅRE	623	445	267	1335
ÖSTERSUND	4397	3141	1885	9423
JÄMTLANDS LÄN	10559	7542	4525	22627

	A EXTRA BIDRAG 1992	B EXTRA BIDRAG 1993	C EXTRA BIDRAG 1994	D SUMMA TRE ÅR
BJURHOLM	494	353	212	1058
DOROTEA	308	220	132	660
LYCKSELE	4265	3046	1828	9139
MALÅ	103	73	44	220
NORDMALING	1290	921	553	2764
NORSJÖ	341	243	146	730
ROBERTSFORS	1548	1106	664	3318
SKELLEFTEÅ	9881	7058	4235	21174
SORSELE	103	73	44	220
STORUMAN	205	147	88	440
UMEÅ	10088	7206	4323	21617
VILHELMINA	537	384	230	1152
VINDELN	1093	781	468	2342
VÄNNÄS	1260	900	540	2700
ÅSELE	205	147	88	440
VÄSTERBOTTENS LÄN	31721	22658	13595	67974
ARJEPLOG	0	0	0	0
ARVIDSJAUR	0	0	0	0
BODEN	3112	2223	1334	6668
GÄLLIVARE	1556	1112	667	3335
HAPARANDA	0	0	0	0
JOKKMOKK	0	0	0	0
KALIX	1349	963	578	2890
KIRUNA	415	296	178	889
LULEÅ	2386	1704	1023	5113
PAJALA	0	0	0	0
PITEÅ	934	667	400	2001
ÄLVSBYN	0	0	0	0
ÖVERKALIX	0	0	0	0
ÖVERTORNEÅ	0	0	0	0
NORRBOTTENS LÄN	9752	6966	4179	20897
SUMMA TOTALT MILJONER KR	700	500	300	1500

1 Administration av socialförsäkring m.m. 1
2 Försäkring vid sjukdom, handikapp och ålderdom 5
3 Statligt stöd till vårdgaranti år 1992 6
4 Ekonomisk reglering av äldrereformen m.m. 10
4.1 Inledning 10
4.2 Den ekonomiska regleringen 12
4.2.1 Underlag för reformen och beräkningsarbete 12
4.2.2 Reformens omfattning 14
4.2.2.1 Medicinskt färdigbehandlade 19
4.2.3 Allmänna överväganden kring regleringen 22
4.2.3.1 Förändring av ersättningen från sjukförsäkringen till landstingen 24
4.2.3.2 Förändring av skatteutjämningssystemet 25
4.2.3.3 Skatteväxling 26
4.2.3.4 Förändring av statsbidraget till kommunerna 29
4.2.3.5 Mellankommunal kostnadsutjämning 31
4.3 Stimulansbidrag 40
4.3.1 Stimulansbidrag till gruppbostäder 41
4.3.2 Stimulansbidrag för ombyggnad av lokala sjukhem och andra vårdinrättningar 42
4.3.3 Förutsättningar för statlig bostadsfinansiering 45
4.4 Vissa övriga frågor 48
4.4.1 Medel för personalutveckling 48
4.4.2. Uppföljning och utvärdering 48
4.5 Anslagsfrågor 49
4.6 Upprättade lagförslag 51
4.7 Specialmotiveringar 51
4.7.1 Förslaget till lagen om mellankommunal kostnadsutjämning med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård till äldre och handikappade 51
4.7.2 Förslaget till lag om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård till äldre och handikappade 54
4.7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. 54
4.8 Hemställan 55

Lagförslag

Bilaga I:3.1 Förslag till lag om mellankommunal kostnadsutjämning med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård till äldre och handikappade 57
Bilaga I:3.2 Förslag till lag om särskild skatteväxling med anledning av ändrat huvudmannaskap för service och vård till handikappade 66
Bilaga I:3.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård 67
Bilaga I:3.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:609) om avräkningsskatt 68
Bilaga I:3.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. 70

Övriga bilagor

Läsanvisningar till bilagorna 6 till och med 11 73
Bilaga I:3.6 Skatteväxlingsnivåer (länsvis redovisning) 75
Bilaga I:3.7 Ingångsvärden avseende mellankommunala kostnadsutjämningen 76
Bilaga I:3.8 Utfall av regleringsinstrumenten länsvis och kommunvis på beräkningsunderlag 83
Bilaga I:3.9 Utfall av mellankommunala kostnadsutjämningen . . . 92
Bilaga I:3.10 Utfall av statsbidraget för service och vård till äldre och handikappade 101
Bilaga I:3.11 Utfallet av statsbidraget till kommunerna för medicinskt färdigbehandlade 108

Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1991

Finansdepartementet

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: statsrådet Larsson avsnitt 3, och statsrådet Åsbrink, avsnitten 1, 2 och 4

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av förslaget till statsbudget för budgetåret 1991/92, m.m., såvitt avser finansdepartementets verksamhetsområde

1 Investeringsskatt för vissa byggnadsarbeten

I syfte att dämpa aktiviteten på byggmarknaden och vidga utrymmet för produktion av nya bostäder infördes i annan kommun i Stockholms län än Norrtälje och Södertälje samt i Uppsala och Håbo kommuner i Uppsala län (Stockholmsområdet) våren 1989 en tidsbegränsad skatt på produktion av kontors- och butikslokaler och andra oprioriterade byggnadsarbeten (1988/89:FiU36, rskr. 329, SFS 1989:471-473). Investeringsskatt utgick med 10 % på byggkostnaderna. Sedan den 9 februari 1990 är investeringsskatten 30 %. Skatten tas ut på byggnadsarbeten som påbörjas före utgången av år 1991.

Från riksdagens sida har framhållits (SkU 1989/90:27) att regeringen noga bör följa utvecklingen i de områden som berörs av skatten så att åtgärder kan vidtas om de förhållanden som motiverar skatten ändras. Efter utgången av år 1990 omfattas inte längre Nynäshamns kommun av investeringsskatten (prop. 1990/91:56, SkU11, rskr. 105, SFS 1990:1461). I Göteborg och vissa närliggande kommuner där investeringsskatten infördes den 9 februari 1990 togs skatten bort den 30 september 1990 (1989/90:FiU40, rskr. 358, SFS 1990:840).

Om inga åtgärder vidtas kommer investeringsskatten automatiskt att upphöra för byggnadsarbeten som påbörjas efter årsskiftet. Med hänsyn till utvecklingen på byggmarknaden finns det skäl att tidigarelägga avvecklingen av investeringsskatten redan till sommaren. Byggnadsarbeten som påbörjas den 1 juli 1991 eller senare bör inte längre omfattas av investeringsskatt.

Sedan den 10 januari 1991 gäller ett i det närmaste generellt frisläpp av de allmänna investeringsfonderna. För investeringar i inventarier och för kompetenshöjande utbildning av anställda gäller frisläppet i hela landet. Beträffande byggnadsarbeten i Stockholmsområdet är investeringsfonderna fria enbart för arbeten som väsentligt begränsar störningar i den yttre miljön. I syfte att stimulera byggmarknaden och öka sysselsättningen kommer denna begränsning av frisläppet i Stockholmsområdet att tas bort. Vidare kommer de volymbegränsningar i form av ramar för byggnadstillstånd som reglerar byggaktiviteten i Stockholmsområdet att vidgas för att öka byggverksamheten.

Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom finansdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1989:471) om investeringsskatt för vissa byggnadsarbeten. Lagförslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga I:4.1*. Förslaget är av så enkel beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att anta lagförslaget.

2 Kostnader för information om ungdomsbosparandet

Under statsbudgetens sjunde huvudtitel finns uppfört förslagsanslaget Riksgäldskontoret: Kostnader för upplåning och låneförvaltning. Anslaget avser andra kostnader för upplåning och låneförvaltning än finansiella utgifter och riksgäldskontorets egna förvaltningskostnader. Anslaget belastas huvudsakligen med kostnader för inköp av externa tjänster för upplåning och låneförvaltning. Fr.c.m. budgetåret 1991/92 avses anslaget belastas även med externa kostnader för marknadsföring av allemanssparkonton. Spardelegationen har ansvarat för marknadsföringsinsatser och annan informationsspridning gällande ungdomsbosparandet. Till detta har använts medel från spardelegationens anslag för sparfrämjande åtgärder.

I prop. 1990/91:100 bil. 9 har regeringen föreslagit att spardelegationen avvecklas. Jag anser därför att riksgäldskontoret bör ta över ansvaret för informationsspridning om ungdomsbosparandet. Riksgäldskontoret bestämmer redan nu minimiräntan för sparandet och svarar dessutom för en del av administrationen. Kostnaden för informationsspridning bör få uppgå till ca 300 000 kr. under budgetåret 1991/92 och täckas genom omprioriteringar under anslaget för kostnader för upplåning och låneförvaltning. Detta anslag är i förslaget till statsbudget för budgetåret 1991/92 uppfört med 611 040 000 kr.

Jag föreslår alltså att inga nya medel anslås för ändamålet, utan att regeringen får bemyndiga riksgäldskontoret att använda ca 300 000 kr. av anslaget Riksgäldskontoret: Kostnader för upplåning och låneförvaltning till informationsspridning om ungdomsbosparandet.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att godkänna vad jag förordat om bestridande av kostnader för information om ungdomsbosparandet.

3 Ekonomisk reglering av äldrereformen m.m.

Statsrådet Lindqvist har tidigare i dag redovisat sitt förslag till ekonomisk reglering av äldrereformen m.m.

Förslaget innehåller bl.a. en förändring av åldersfaktorn vid beräkning av skatteutjämningsbidragen. Denna förändring innebär att kostnaderna för somatisk långtidssjukvård vid beräkningen av tillägg och avdrag för åldersberoende verksamheter förs över från landstingen till kommunerna. Eftersom kommunernas garanterade skattekraft ligger högre än landstingens, kommer statens kostnader för skatteutjämningsbidragen att år 1992 öka med drygt 0,3 miljarder kronor. Denna merkostnad finansieras genom de förslag statsrådet Lindqvist tidigare i dag har presenterat. Dessa förslag innebär bl.a. att ersättningen från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen (Dagmarersättningen) reduceras och en del av denna reduktion används för att finansiera de ökade kostnaderna för skatteutjämningsbidragen. Jag föreslår mot denna bakgrund att anslaget Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m.m. ökas med 170 000 000 kr. för budgetåret 1991/92. Beloppet avser första halvåret 1992.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under sjunde huvudtitelns förslagsanslag *Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m.m.* för budgetåret 1991/92 anvisa 170 000 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1990/91:100 bil. 9.

4 G. Övriga ändamål

G 6. Bonusränta för ungdomsbosparande

Under år 1988 beslutade statsmakterna att ett speciellt ungdomsbosparande skulle inrättas (prop. 1987/88:150 bil. 3, FiU21, rskr. 395). Lagen (1988:846) om ungdomsbosparande trädde i kraft i december 1988.

Lagen innebär att ungdomar mellan 16 och 25 år kan påbörja ett sparande i vissa banker eller sparkassor som kan fortgå till och med det år spararen fyller 28 år. Riksgäldskontoret fastställer en minimiränta. Efter det att kontoinnehavaren har sparat under tre år och det sparade kapitalet uppgår till minst 5 000 kr., blir kontoinnehavaren berättigad till en årlig bonusränta på 3 %. Bonusräntan bekostas av staten. Då nämnda villkor är uppfyllda kan kontoinnehavaren efter sedvanlig kreditprövning också låna upp till tre gånger insatt kapital (exkl. ackumulerad ränta och bonus). Bonusräntan betalas ut då kontoinnehavaren begär det eller när lån erhålles. När bonusräntan betalas ut upphör kontots anslutning till ungdomsbosparandet.

I december i år är det tre år sedan ett sparande på ungdomsbosparkonto möjliggjordes. Under budgetåret 1991/92 kommer ca 14 000 sparare att vara berättigade till bonusränta. Behovet av anslagsmedel är svårt att bedöma eftersom bonusränta utbetalas först då kontot avslutas. Jag anser att ett rimligt antagande om hur stor andel av spararna som kan tänkas

avsluta sina konton är 10 %, vilket skulle innebära att den totala bonusräntan som skall betalas ut uppgår till ca 130 000 kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Bonusränta för ungdomsbosparande* för budgetåret 1991/92 anvisa ett förslagsanslag på 130 000 kr.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1989:471) om investeringsskatt för vissa byggnadsarbeten

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1989:471) om investeringsskatt för vissa byggnadsarbeten[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[2]	
För byggnadsarbete, som påbörjas under tiden den 27 maj 1989 - *31 december* 1991, skall investeringsskatt betalas till staten, om arbetet utförs i annan kommun i Stockholms län än Norrtälje, Södertälje och Nynäshamn samt i Uppsala och Håbo kommuner i Uppsala län och arbetet helt eller till övervägande del avser	För byggnadsarbete, som påbörjas under tiden den 27 maj 1989 - *30 juni* 1991, skall investeringsskatt betalas till staten, om arbetet utförs i annan kommun i Stockholms län än Norrtälje, Södertälje och Nynäshamn samt i Uppsala och Håbo kommuner i Uppsala län och arbetet helt eller till övervägande del avser

1. bensinstation, reparationsverkstad för motorfordon, parkeringshus eller sådan parkeringsanläggning som ej inrättas i anslutning till ny bostadsbebyggelse,
2. butiks-, kontors-, bank-, hotell- eller restauranglokaler,
3. förvaltningsbyggnad,
4. kyrkliga eller andra samlingslokaler eller nöjeslokaler,
5. sporthall eller annan idrottsanläggning,
6. bostadshus som uppförs utan statligt stöd och inte är avsett uteslutande för fritidsändamål, eller
7. bostadshus som är avsett uteslutande för fritidsändamål, om arbetet ingår i ett byggnadsföretag som omfattar mer än ett sådant hus.

Rivning av byggnad anses vid tillämpning av denna lag inte som byggnadsarbete.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

[1]Senaste lydelse av lagens rubrik 1990:147.

[2]Senaste lydelse 1990:1461.

Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1991

Utbildningsdepartementet

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: Statsrådet Göransson såvitt avser littera D och I;

statsrådet Persson såvitt avser littera B och F.

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. (kompletteringsproposition)

Åttonde huvudtiteln

B. Det offentliga skolväsendet

B 1. Statens skolverk

Föredragandens överväganden

Som redovisades i årets budgetproposition tillkallade jag hösten 1990 en särskild utredare med uppgift att lägga fram förslag om och förbereda genomförandet av en ny organisation för den statliga skoladministrationen.

Jag aviserade i min anmälan till budgetpropositionen min avsikt att återkomma till regeringen inför kompletteringspropositionen med förslag rörande resurs- och budgetfrågor för skolverket. I avvaktan härpå har i 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil 10) under anslaget B 1. Statens skolverk förts upp ett preliminärt beräknat belopp.

Med anledning härav får jag anföra följande.

Utredaren har med skrivelse den 6 februari 1991 lämnat ett principförslag till organisation av statens skolverk.

Regeringen har den 14 februari 1991 beslutat att principförslaget får ligga till grund för utredningens fortsatta arbete.

Skolverket skall ledas av en generaldirektör med biträde av en överdirektör och en verkstab. Rådgivande delegationer skall knytas till verket, bl.a. inom områdena för skolforskning och utvärdering.

Verket organiseras med en central del och en fältorganisation för uppföljning, utvärdering, tillsyn och utveckling av skolväsendet.

Den centrala delen organiseras i tre huvudenheter, avdelningar. Därutöver får finnas andra enheter enligt skolverkets bestämmande.

Avdelningen för basinformation skall utveckla och handha de uppföljningssystem och databaser som behövs för verksamheten, bl.a. för utvärderingen, samt bevaka tillämpningen av kriterier och modeller för statsbidragen.

Avdelningen för utvärdering skall på central nivå svara för utvärderingen av skolan på grundval av bl.a. basinformationen och underlag från fältorganisationen.

Avdelningen för utveckling svarar på central nivå för verkets medverkan i utvecklingen av skolan. Uppgiften innebär bl.a. att föreslå och ta fram underlag för förändringar samt medverka vid genomförandet av förändringar genom information, kommentarmaterial och insatser på fortbildningsområdet.

Fältorganisationen skall indelas i åtta regioner. Skolverket skall besluta om indelningen och på vilka orter som tjänstemännen skall vara placerade (jfr UbU4, rskr. 76). Fältorganisationen skall delta i utvärderingsarbetet, utöva tillsyn och delta i utvecklingsarbetet i skolan bl.a. genom insatser inom fortbildningsområdet.

Skolverket beräknas bestå av ca 240 helårstjänster varav ca hälften tillhör fältorganisationen. Därutöver skall det finnas resurser för sakkunniga och annan tillfällig expertis motsvarande ca 120 helårsarbetskrafter.

Riksdagen uttalade i samband med beslutet med anledning av förslagen i propositionen om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18, UbU4, rskr. 76) att samtliga tjänster i fältorganisationen bör inrättas med tidsbegränsade förordnanden för att ge möjligheter att ständigt tillföra organisationen ny kompetens och aktuella erfarenheter från utbildningsväsendet. Rekrytering till tjänster med tidsbegränsade förordnanden försvåras om det inte finns möjlighet till automatisk tjänstledighet från s.k. bottentjänst till vilken återgång kan ske när det tidsbegränsade förordnandet upphört. Den möjligheten försvann för lärare och skolledare i och med att den statliga regleringen av ifrågavarande tjänster upphörde fr.o.m. den 1 januari 1991. Formerna för tidsbegränsade förordnanden måste utredas ytterligare, bl.a. i samarbete med Svenska kommunförbundet. För riksdagens information kan anmälas att tidsbegränsade förordnanden i vart fall för närvarande beräknas kunna tillämpas endast i begränsad utsträckning.

Anslagsberäkning

Vid min medelsberäkning har jag beaktat den besparing på 100 milj.kr. som jag aviserat i propositionen om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18). Den kraftiga nedskärningen av den statliga skoladministrationen blir möjlig i och med att den statliga detaljregleringen av skolan upphör och den förändrade ansvarsfördelningen på skolområdet. Jag

har vidare omfördelat resurser mellan detta anslag och anslaget B 2. Statens institut för handikappfrågor i skolan utifrån gränsdragningen mellan de båda myndigheterna.

Jag har också beaktat den överföring som skall ske enligt propositionen om folkbildning (prop. 1990/91:82) till dels anslaget C 2. Bidrag till vissa handikappåtgärder inom folkbildningen, dels anslaget C 4. Bidrag till kontakttolkutbildning.

Jag beräknar därefter sammanlagt 179 009 000 kr. för verkets lönekostnader, övriga förvaltningskostnader och lokalkostnader.

Härtill kommer de medelsberäkningar jag redovisat i budgetpropositionen för statistikproduktion (9 236 000 kr.), nationell utvärdering och prov (23 756 000 kr.), bidrag till elev- och föräldraorganisationer (3 734 000 kr.) samt till löntagarorganisationer (3 874 000 kr.) vilka alltjämt gäller.

Enligt förslag i propositionen om vissa skollagsfrågor m.m. (prop. 1990/91:115) skall en skolväsendets överklagandenämnd inrättas. Nämnden föreslås knytas till skolverket, som skall bistå med kansliresurser. De resurser jag beräknat skall också omfatta kostnaderna för överklagandenämnden.

Hemställan

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

1. att under åttonde huvudtitelns förslagsanslag *Statens skolverk* för budgetåret 1991/92 anvisa ett belopp som är 152 150 000 kr. lägre än vad som beräknats i prop. 1990/91:100 bil. 10.

B 2. Statens institut för handikappfrågor i skolan

Föredragandens överväganden

Riksdagen har i december 1990 beslutat att statens institut för läromedel skall avvecklas med utgången av juni 1991 samt att en ny myndighet för stöd vid handikappade elevers skolgång skall inrättas fr.o.m. den 1 juli 1991. Till den nya myndigheten skall föras länsskolnämndernas stödorganisation, de delar av statens institut för läromedel som är inriktade på handikappområdet samt förvaltningsansvaret för specialskolorna (prop. 1990/91:18, UbU4, rskr. 76).

I 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 10) har föreslagits att institutet skall placeras i Härnösand. Vidare har, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, under anslaget B 2. Statens skolhandikappinstitut förts upp ett preliminärt beräknat belopp.

Med anledning härav får jag anföra följande.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 20 december 1990 (dir. 1990:83) tillkallade jag en särskild utredare (U 1991:01) med uppdrag

att lägga fram förslag om och förbereda genomförandet av en ny myndighet för stöd vid handikappade elevers skolgång m.m.

Utredaren har med skrivelse den 22 februari 1991 lämnat ett principförslag till organisation av statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH).

Förslaget innebär bl.a. att institutet skall ledas av en generaldirektör. Ett rådgivande organ, bestående bl.a. av företrädare för handikapporganisationerna, skall knytas till institutet.

Institutets organisation skall bestå av

- en specialpedagogisk stödorganisation (konsulenter) som verkar i landets kommuner,
- fyra rikscentraler för specialpedagogiska hjälpmedel, belägna i Göteborg, Solna, Umeå och Örebro samt
- en central förvaltning i Härnösand fördelad på två avdelningar, varav den ena svarar för specialpedagogisk ledning och den andra svarar för produktionsmässig ledning och administrativt stöd.

Regeringen har den 14 mars 1991 beslutat att principförslaget får läggas till grund för det fortsatta arbetet med den nya myndigheten samt att benämningen skall vara statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH).

Den specialpedagogiska stödorganisationen beräknas bestå av ca 105 konsulenttjänster, de fyra rikscentralerna av ca 60 årsarbetskrafter samt den centrala förvaltningen av ca 25 årsarbetskrafter, dvs. totalt ca 190 årsarbetskrafter.

Konsulenterna inom den specialpedagogiska stödorganisationen kommer att ha sin administrativa uppehållsplats där det är mest lämpligt med avseende på deras uppgifter i kommunerna och på de platser där det administrativa stödet bäst kan tillgodoses. Detta kan t.ex. vara vid en rikscentral, ett resurscenter, en specialskola, skolverkets fältorganisation eller skolförvaltningen i en kommun.

För närvarande utgör specialskolorna nio egna förvaltningsmyndigheter med var sin styrelse. Utredaren föreslår att specialskolornas ställning som egna myndigheter övervägs och att förvaltningsledningen ses över. Enligt utredarens mening bör specialskolorna kunna inordnas i institutets organisation och verksamheten vid skolenheterna ledas av en rektor. Jag delar utredarens uppfattning att det bör övervägas om specialskolorna skall vara egna myndigheter. Enligt min mening bör dock frågan ytterligare analyseras, varför jag inte är beredd att nu föreslå någon ändring av specialskolornas ställning som egna myndigheter.

Som grund för mina *anslagsberäkningar* för institutets verksamhet har jag utgått från dels nuvarande kostnader för den regionala stödorganisationen vid länsskolnämnderna, dels statens instituts för läromedel kostnader för de fyra rikscentralernas verksamhet, dels kostnaderna för skolöverstyrelsens förvaltningsansvar för specialskolorna.

För budgetåret 1991/92 beräknar jag det sammanlagda anslagsbehovet till 80 439 000 kr. för institutets lönekostnader, övriga förvaltningskostnader och lokalkostnader.

I det beräknade anslagsbeloppet ingår 0,9 milj.kr. för utvecklingsinsatser. Dessutom anser jag att institutet bör få disponera 1,2 milj.kr. från anslaget B 4. Stöd för utveckling av skolväsendet.

Vidare räknar jag med att de inkomster som flyter in för försäljning av rikscentralernas produktion, liksom hittills, får disponeras av rikscentralerna.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

2. att under åttonde huvudtitelns förslagsanslag *Statens institut för handikappfrågor i skolan* anvisa 53 906 000 kr. utöver vad som beräknats i prop. 1990/91:100 bil. 10.

B 20. Kostnader för skolöverstyrelsens m.fl. myndigheters avvecklingsorganisation

Nytt anslag (förslag) 1 000

Föredragandens överväganden

Enligt riksdagens beslut med anledning av förslag i propositionen om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18, UbU4, rskr. 76) skall skolöverstyrelsen (SÖ), länsskolnämnderna, statens institut för läromedel (SIL) samt fortbildningsnämnderna avvecklas med utgången av juni 1991.

Under budgetåret 1991/92 kommer vissa avvecklingskostnader att uppstå. Det är i första hand fråga om personal-, lokal- och övriga förvaltningskostnader. Det går i dag inte att mer än översiktligt beräkna dessa kostnader, varför de bör bestridas från ett särskilt anslag för budgetåret 1991/92. Jag bedömer att de samlade avvecklingskostnaderna kan komma att uppgå till ca 70 milj. kr. varav ca 50 milj. kr. avser lönekostnader.

Regeringen har denna dag bemyndigat mig att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ansvara för att fullfölja avvecklingen av SÖ, länsskolnämnderna och SIL efter den 1 juli 1991. Uppdraget innebär att den särskilda utredaren från angivna tidpunkt övertar arbetsgivaransvaret för kvarvarande personal och slutför avvecklingsarbetet i övrigt vad avser lokaler, inventarier, arkiv m.m.

Jag föreslår att, det för täckande av sådana med avvecklingsorganisationen vid SÖ, länsskolnämnderna och SIL oundvikliga kostnader uppförs ett särskilt anslag på statsbudgeten för budgetåret 1991/92.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

3. att till *Kostnader för skolöverstyrelsens m.fl. myndigheters avvecklingsorganisation* för budgetåret 1991/92 anvisa ett förslagsanslag på 1 000 kr.

D. Grundläggande högskoleutbildning m.m.

Mitt förslag: Antalet platser i grundläggande högskoleutbildning ökas med 5 000 höstterminen 1991. 150 000 000 kr. anvisas för utbildningskostnaderna och 35 000 000 kr. till kostnader för lokaler, utrustning och inredning.

Skälen för mitt förslag:

Enligt regeringens prognos bedöms arbetslösheten öka. Chefen för arbetsmarknadsdepartementet kommer senare idag att föreslå att de arbetsmarknadspolitiska insatserna skall förstärkas. Jag har vidare erfarit att antalet sökande till högskoleutbildning inför höstterminen är större än förra året. Jag anser att det är otillfredsställande med en situation där en ökande andel av ungdomarna varken kan erbjudas utbildning eller en plats på arbetsmarknaden samtidigt som det inom flera samhällssektorer finns brist på välutbildad arbetskraft.

Som ett led i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna föreslår jag därför en förstärkning av högskoleutbildningen under kommande budgetår med 5 000 platser för att kunna ge flera ungdomar tillträde till högskolan. Förstärkningen skall avse högst tvååriga utbildningar.

Vad gäller de ytterligare arbetsmarknadspolitiska åtgärder som erfordras återkommer chefen för arbetsmarknadsdepartementet senare idag.

Vid sin planering av det tillkommande utbildningsutbudet skall högskoleenheterna särskilt utgå från att platserna i första hand skall avse ungdomsstuderande. Dessutom bör utbildningsutbudet kunna avse teknisk fortbildning, 50-poängsutbildning till förskollärare, kompletteringsutbildning för ej behöriga psykologer samt kompletteringsutbildning för miljöskyddspersonal.

Jag är naturligtvis medveten om att en ökad dimensionering som högskolor och sökande får kännedom om endast några månader före höstterminens start vållar vissa problem och knappast kan genomföras enbart på allmänna utbildningslinjer. Jag förordar därför att ökningen under 1991/92 formellt beräknas under anslaget för lokala och individuella linjer samt fristående kurser (LIF-anslaget). 300 platser bör emellertid föras upp under anslaget Bidrag till kommunal högskoleutbildning

m.m. för att möjliggöra en ökning även inom den kommunala delen av högskolan. De av mig föreslagna ökningarna bör fördelas på högskoleenheter enligt nedanstående tabell.

Enhet	Ökning åpl	Mkr
Universitetet i Stockholm	640	19,72
Tekniska högskolan i Stockholm	80	2,46
Karolinska institutet	20	0,63
Högskolan för lärarutbildning i Stockholm	90	2,76
Danshögskolan	5	0,16
Dramatiska institutet	10	0,29
Grafiska institutet och Institutet för högre kommunikations- och reklamutbildning	10	0,29
Konstfackskolan	10	0,32
Konsthögskolan	5	0,15
Musikhögskolan	5	0,14
Operahögskolan	5	0,16
Teaterhögskolan	5	0,17
Högskoleutbildning på Gotland	50	1,53
Universitetet i Uppsala	350	10,80
Högskolan i Eskilstuna/Västerås	165	5,08
Högskolan i Falun/Borlänge	145	4,45
Högskolan i Gävle/Sandviken	105	3,22
Högskolan i Örebro	135	4,16
Universitetet i Linköping	315	9,70
Högskolan i Jönköping	85	2,61
Universitetet i Lund	425	13,09
Högskolan i Halmstad	110	3,39
Högskolan i Kalmar	90	2,69
Högskolan i Karlskrona/Ronneby	100	3,08
Högskolan i Kristianstad	90	2,77
Högskolan i Växjö	115	3,54
Universitetet i Göteborg	420	12,93
Chalmers tekniska högskola	75	2,32
Högskolan i Borås	85	2,62
Högskolan i Karlstad	120	3,70
Högskolan i Skövde	95	2,92
Högskolan i Trollhättan/Uddevalla	95	2,92
Universitetet i Umeå	275	8,48
Högskolan i Luleå	170	5,23
Högskolan i Sundsvall/Härnösand	105	3,22
Högskolan i Östersund	95	2,93
Kommunal högskoleutbildning	300	5,25
Summa	5000	150,00

Den av mig förordade utbyggnaden av högskolan beräknas medföra en ökning av statens kostnader för studiemedel med ca 65 milj.kr.

Lokal-, inrednings- och utrustningskostnaderna bedöms uppgå till 35 milj.kr. Jag återkommer senare idag till den anslagsmässiga hanteringen av dessa kostnader.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

4. öka de i prop. 1990/91:100 bil. 10 föreslagna planeringsramarna för budgetåret 1991/92 i enlighet med vad jag nu föreslagit,

5. att under åttonde huvudtitelns reservationsanslag *Lokala och individuella linjer samt enstaka kurser* för budgetåret 1991/92 anvisa 144 750 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1990/91:90,

6. att under åttonde huvudtitelns reservationsanslag *Bidrag till kommunal högskoleutbildning m. m.* för budgetåret 1991/92 anvisa 5 250 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop 1990/91:100 bil. 10.

F. Studiestöd m.m.

F 1. Centrala studiestödsnämnden m.m.

I 1990 års budgetproposition förordades att nuvarande studiemedelsnämnder och vuxenutbildningsnämnder avvecklades och en länsstudiestödsnämnd inrättades successivt i varje län med början den 1 juli 1991.

Min avsikt var då att, när frågan om de nya nämndernas sammansättning och uppgifter ytterligare beretts, senare föreslå regeringen att återkomma till riksdagen med ett förslag om ändrad nämndorganisation.

Regeringen föreslog riksdagen att godkänna nämnda riktlinjer för en successiv övergång till en organisation med en sammanhållen länsstudiestödsnämnd i varje län.

Riksdagen hade ingen erinran mot förslaget (prop. 1989/90:100 bil. 10, SfU14, rskr. 202).

I 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 10) anmälde jag att frågan om den framtida regionala studiestödsorganisationen i sin helhet borde ytterligare belysas och prövas innan ställning togs till inrättande av länsstudiestödsnämnder. Jag gjorde då den bedömningen att arbetet härmed kunde vara slutfört i sådan tid att jag kunde återkomma till regeringen med närmare förslag om den regionala studiestödsorganisationen i samband med behandlingen av kompletteringspropositionen för budgetåret 1991/92.

En särskild utredare har tillkallats för att utreda vuxnas möjligheter att finansiera studier på grundskole- och gymnasieskolenivå (dir 1990:2). Arbetet härmed bör vara slutfört senast den 1 juli 1991. Jag har nu erfarit att den särskilde utredaren överväger sådana förslag att de kan

komma att påverka även den regionala studiestödsorganisationen och därmed behovet av lekmannanämnder. Jag anser det därför lämpligt att frågan om den regionala studiestödsorganisationen bör prövas först i samband med beredningen av den särskilde utredarens kommande förslag. I avvaktan härpå bör den nuvarande ordningen med studiemedelsnämnder och vuxenutbildningsnämnder ligga fast tills vidare. Detta får dock inte leda till att det arbete som påbörjats med förändrad kansliorganisation vid centrala studiestödsnämnden, studiemedelsnämnderna och vuxenutbildningsnämnderna avstannar utan fortsätter i planerad utsträckning.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

7. godkänna vad jag har förordat beträffande fortsatt verksamhet vid studiemedelsnämnder och vuxenutbildningsnämnder.

I. Lokalförsörjning m.m.

I 2. Inredning och utrustning av lokaler vid högskoleenheterna m.m

De i prop. 1990/91:87 och 1990/91:90 föreslagna förstärkningarna av grundutbildningen inom högskolan kommer att föranleda behov av lokaler, inredning och utrustning. I propositionerna har för budgetåret 1991/92 medel om 5,1 milj.kr. beräknats för lokalkostnader inkl. inredning och utrustning. Jag har tidigare under littera D. föreslagit en utökning av grundutbildningen med ytterligare 5 000 platser. Kostnaderna för lokaler, inredning och utrustning härför beräknar jag till 35 milj. kr.

Jag avser att, när underlag föreligger för bedömning av medelstillskott för lokaler, inredning och utrustning, föreslå regeringen att fördela tillgängliga medel. I avvaktan härpå bör en särskild anslagspost om 40,1 milj. kr. utöver förslaget i budgetpropositionen, föras upp under anslaget I 2.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

8. under åttonde huvudtitelns reservationsanslag *Inredning och utrustning av lokaler vid högskoleenheterna m.m.* för budgetåret 1991/92 anvisa 40 100 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1990/91:100 bil. 10.

Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1991

Arbetsmarknadsdepartementet

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m. m. (kompletteringsproposition)

Arbetsmarknads- och arbetslivsfrågor

1 Inledning

1.1 Utvecklingen på arbetsmarknaden

Arbetsmarknadsläget har försämrats ytterligare under slutet av år 1990 och början av år 1991. Efterfrågan på arbetskraft minskade under hela förra året och nedgången har accelererat under de första månaderna av år 1991. Antalet nyanmälda lediga platser till arbetsförmedlingarna minskade med i genomsnitt 15% år 1990 och med 36% i januari och februari i år jämfört med ett år tidigare. Den vikande efterfrågan härrör i mycket stor utsträckning från den konkurrensutsatta sektorn. Industrikonjunkturen vände redan i slutet av år 1988 och antalet nyanmälda platser inom industrin har minskat ända sedan mitten av år 1989. Sedan slutet av hösten 1990 har efterfrågan på arbetskraft dämpats inom samtliga sektorer. Antalet varsel om uppsägning steg kraftigt mot slutet av år 1990 och i början av år 1991 och har under ett flertal månader legat på en historiskt sett mycket hög nivå.

Bristen på yrkesarbetare, som varit mycket besvärande i många branscher under de sista åren på 1980-talet har, enligt konjunkturinstitutets (KI) barometermätningar, mer än halverats sedan år 1989. Bristen på övriga arbetare har minskat ännu mer.

Den snabba sysselsättningsökningen som ägde rum under 1980-talets senare del avstannade helt under år 1990 som en följd av den vikande efterfrågan på arbetskraft. Antalet sysselsatta minskade i säsongrensade siffror successivt under loppet av andra halvåret 1990 och i början av år 1991. Arbetslösheten, som så sent som i juni 1990 låg på en mycket låg nivå, ökade stegvis under samma period och uppgick i mars i år till 2,2% av arbetskraften. Det är i mycket stor utsträckning ungdomar som har svarat för uppgången i arbetslösheten. I mars uppgick antalet arbetslösa ungdomar i åldern 16–19 år till 5,3% av arbetskraften i åldersgruppen, vilket är 3,3 procentenheter högre än för ett år sedan. Det är i synnerhet yngre ungdomar utan yrkeserfarenhet som drabbats av det kärvare arbetsmarknadsläget.

Tillgängliga prognoser tyder på att avmattningen i ekonomin kommer att bestå under innevarande år och en vändning i konjunkturen väntas ske tidigast under senare delen av år 1991. Konkurrensläget gentemot utlandet och en återhållsam internationell efterfrågan innebär att en fortsatt svag,

om än stigande, industrikonjunktur och sannolikt fallande industriinvesteringar kan väntas under åren 1991 och 1992. En nedgång i byggaktiviteten förutses mot slutet av år 1991 till följd av minskade byggnadsinvesteringar inom näringslivet och en dämpad efterfrågan på bostäder.

Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) och länsarbetsnämndernas prognoser för år 1991 och början av år 1992 pekar mot en fortsatt nedgång i efterfrågan på arbetskraft och en betydande ökning av arbetslösheten under loppet av perioden. Ett flertal nämnder framhåller att vid sidan om den vikande industrikonjunkturen kommer arbetsmarknadsläget att försvåras av omstruktureringar och en begränsad efterfrågan på arbetskraft inom den offentliga sektorn. Vidare väntas en försämring av byggkonjunkturen. AMS bedömer att arbetslösheten kommer att uppgå till i genomsnitt närmare 4 % av arbetskraften under budgetåret 1991/92 och stiga till 4,5 % vid halvårsskiftet 1992.

Chefen för finansdepartementet har tidigare i dag presenterat regeringens bedömning av den ekonomiska utvecklingen under innevarande och nästa år. Enligt regeringen beräknas arbetslösheten fortsätta att stiga under detta år och in på nästa år. För budgetåret 1991/92 beräknas den genomsnittliga arbetslösheten uppgå till 2,7 % med den förstärkning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som jag nu föreslår.

1.2 AMS framställning

AMS har i skrivelse den 8 mars 1991 föreslagit att ytterligare arbetsmarknadspolitiska åtgärder, utöver dem som har beräknats för innevarande budgetår, sätts in under budgetåret 1991/92. AMS har beräknat kostnaderna för dessa utifrån ett alternativ som motsvarar 1,5 % av arbetskraften eller för ca 68 000 personer.

I AMS förslag till ytterligare insatser är inriktningen att utbudspåverkande åtgärder, främst arbetsmarknadsutbildning, skall prioriteras och att sysselsättningsskapande åtgärder som beredskapsarbete skall användas mer restriktivt. I enlighet härmed har AMS gjort en bedömning av i vilken utsträckning utbildningen kan öka utan att effektiviteten försämras. AMS bedömer det dock nödvändigt att som ett komplement till en kraftigt ökad utbildning också öka omfattningen av de sysselsättningsskapande åtgärderna.

AMS föreslår att antalet personer i genomsnitt per månad i arbetsmarknadsutbildning bör öka med 35 000 i förhållande till det beräknade genomsnittet på 43 000 per månad under innevarande budgetår. Detta bör vara möjligt att genomföra med en bibehållen kvalitet i rekryteringen och utbildningen.

Konjunkturnedgången bör enligt AMS utnyttjas för att förbättra företagens framtida kompetensförsörjning. I detta syfte och för att förenkla systemet med bidrag till arbetsgivare vid utbildning av anställda föreslår AMS att bidraget vid utbildning i företag skall få uppgå till högst hälften av arbetsgivarens kurskostnader och löneko stnader, dock med högst 50 000 kr. per utbildad. Under budgetåret 1991/92 bör dock bidraget tillfälligt få uppgå till högst 100 000 kr. för företag inom tillverkningsindustrin. Bidra-

get skall kunna utgå vid intern rekrytering och anpassning av personalens kompetens till ändrade förhållanden samt vid risk för permittering och uppsägning.

Bidraget vid utbildning för nyanställda bör ersättas med rekryteringsstöd för personer som har varit arbetslösa tre månader.

Vidare bör enligt AMS möjligheterna att köpa utbildning på högskolenivå utökas med hänsyn bl. a. till att neddragningar inom den offentliga tjänstesektorn kommer att innebära arbetslöshet för vissa kategorier välutbildade personer, kanske med tidigare högskoleutbildning, som inte omedelbart kan få nytt arbete.

AMS föreslår också att anställda som saknar eller har en bristfällig yrkesutbildning skall få delta i upphandlad arbetsmarknadsutbildning under förutsättning att arbetsgivaren samtidigt anställer ersättare med rekryteringsstöd eller i beredskapsarbete.

De beräknade medlen för budgetåret 1991/92 för beredskapsarbeten, rekryteringsstöd m. m. behöver öka kraftigt. Av olika skäl finns det en gräns för hur stor omfattning på arbetsmarknadsutbildningen som kan bli aktuell och det finns sökandegrupper och regioner för vilka beredskapsarbeten är en mer ändamålsenlig åtgärd. Enligt AMS behöver omfattningen på beredskapsarbeten, rekryteringsstöd m. m. öka med ca 21 000 platser i genomsnitt per månad utöver den genomsnittliga omfattningen under budgetåret 1990/91.

För att förbättra möjligheterna att möta den väntade ökningen av arbetslösheten inom bygg- och anläggningssektorn föreslår AMS att 500 milj. kr. beräknas för beredskapsarbeten av investeringskaraktär. Vidare bör bl. a. investeringar i infrastrukturen påskyndas och kvotbegränsningarna för annat byggande än bostäder i Stockholms samt Göteborgs och Bohus län liksom den 30-procentiga investeringsskatten upphävas. Statliga investeringsarbeten bör tidigareläggas i de mest utsatta länen och reparations-, ombyggnads- och tillbyggnadsverksamheten stimuleras.

Rekryteringsstödet för flyktingar bör enligt AMS ändras så att det antingen kan utgå med högst 85% under sex månader, vilket gäller för närvarande, eller med högst 50% under tolv månader.

I fråga om åtgärder för ungdomar föreslår AMS att rekryteringsstöd skall ersätta de avtalade inskolningsplatserna. Placering med rekryteringsstöd bör kunna ske när den sökande har deltagit i jobb-sökar-aktiviteter med vägledning under minst fyra veckor. Rekryteringsstödet för 18- och 19-åringar inom tillverkningsindustrin bör få utgå antingen med högst 85% under sex månader eller med högst 50% under tolv månader.

För att stimulera ungdomar under 20 år med dålig eller på arbetsmarknaden ej gångbar utbildning att utbilda sig bör utbildningsbidraget vid upphandlad arbetsmarknadsutbildning höjas för denna kategori. Dagpenningen vid sådan utbildning bör få utgå med samma belopp som utgår till dem som har fyllt 20 år och som inte uppfyller villkoren för rätt till ersättning från en erkänd arbetslöshetskassa.

Med anledning av förslag i 1991 års budgetproposition om att AMS fortsättningsvis inte skall lämna bidrag till arbetshjälpmedel åt redan anställda förordar AMS att verkets ansvar för finansieringen av ar-

betshjälpmedel bör kunna avse de första sex månaderna av en anställning. Behovet av hjälpmedel kan inte alltid bedömas omedelbart vid en nyanställning utan det kan från såväl funktionell som ekonomisk synpunkt behövas en prövotid.

AMS förordar att strukturstödet för byggarbetsmarknaden skall få användas flexibelt som andra åtgärder under anslaget, till åtgärder för arbetshandikappade och med hänsyn tagen till situationen för äldre lokalt bundna byggnadsarbetare.

AMS bedömer att behovet av insatser för anställda inom byggbranschen kommer att öka vid en konjunkturdämpning. En begränsning av antalet anställda i Galaxen vore olämpligt i det arbetsmarknadsläge som kommer att råda under budgetåret 1991/92. Styrelsen aviserar vidare att den avser att lämna förslag om hur Galaxen kan inrymmas i den ordinarie arbetsmarknadspolitiska verksamheten i samband med anslagsframställningen för budgetåret 1992/93.

AMS bedömer att inom ramen för de medel som anvisas till lönebidrag för budgetåret 1991/92 skall ytterligare ca 3 500–4 000 arbetshandikappade kunna placeras. Enligt AMS kommer detta att ge utrymme för bl. a. stöd till tortyr- och krigsskadade flyktingar samt till ett systematiskt arbete med övergångar från Samhall till den reguljära arbetsmarknaden, vilket i sin tur ger utrymme för placering av gravt handikappade hos Samhall.

Lönebidrag vid anställning av arbetshandikappade betalas nu av förslagsanslag men avses fr. o. m. budgetåret 1991/92 bli finansierade från reservationsanslag. AMS vill ha klargjort om reservationsanslaget kommer att omräknas med hänsyn till löneutvecklingen under budgetåret.

Regeringens medelsberäkning för budgetåret 1991/92 har enligt AMS inte tagit hänsyn till kostnader för arbetshjälpmedel avseende redan anställda. Särskilt när det gäller avancerade hjälpmedel kan det emellertid gå lång tid mellan beslut om bidrag och utbetalningen av bidraget. Därför måste utbetalning av medel till arbetshjälpmedel för redan anställda ändå ske under budgetåret 1991/92. AMS begär därför medgivande att överskrida anslaget C 7. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade med ett belopp som motsvarar kostnaden för beslut om arbetshjälpmedel som har fattats före den 1 juli 1991, men som inte har utbetalats vid den tidpunkten.

AMS har vidare redovisat ett antal förslag som gäller flyttningsbidrag, traktamente vid utbildning utanför hemorten m. m.

Länsarbetsnämnderna i Malmöhus, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län har i skrivelser till AMS begärt bl. a. förstärkningar av de arbetsmarknadspolitiska resurserna i dessa län. AMS har överlämnat skrivelserna till regeringen i de delar som AMS inte själv har kunnat tillgodose länens önskemål. AMS har vidare redovisat antalet personer som under budgetåret 1991/92 kan beredas sysselsättning i beredskapsarbete och med rekryteringsstöd. Även länsarbetsnämnden i Västerbottens län har kommit in med en skrivelse i denna fråga. Vidare har länsarbetsnämnden i Gävleborgs län i skrivelse den 14 mars 1991 hemställt om 50 milj. kr. per år i tre budgetår för att skapa arbeten i länet.

2.1 Arbetsmarknadspolitiken budgetåret 1991/92

Arbetsmarknadsläget under budgetåret 1991/92 förväntas bli sämre än vad regeringen förutsåg i december 1990. I årets budgetproposition anförde jag att det kunde finnas anledning att under våren 1991 ompröva omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för budgetåret 1991/92 om utvecklingen på arbetsmarknaden skulle kräva detta. Enligt regeringens prognos bedöms arbetslösheten öka. För att motverka denna utveckling anser jag att de arbetsmarknadspolitiska insatserna nu måste förstärkas.

Regeringens mål om full sysselsättning står fast. För att långsiktigt värna den fulla sysselsättningen krävs en sund ekonomisk utveckling. Chefen för finansdepartementet har tidigare i dag redogjort för det ekonomiska läget och behovet av en fortsatt stram finanspolitik och en strukturförändring av den offentliga sektorn. Samtidigt pekar han på att en del tecken nu tyder på att pris- och lönekostnadsutvecklingen har dämpats. Rehnberggruppens arbete har haft inflytande på de avtal som nu sluts på arbetsmarknaden. En vändning av konjunkturen kommer sannolikt mot slutet av året. Genomslaget på arbetsmarknaden kommer dock senare.

För att möta den nu ökande arbetslösheten måste därför arbetsmarknadspolitiken förstärkas och koncentreras till huvudproblemen, att tillsätta platserna och begränsa långtidsarbetslösheten samtidigt som kompetensen hos arbetskraften höjs. Varje person som blir arbetslös skall ha möjlighet att snabbt komma in i eller tillbaka till arbetslivet. Arbetslöshet är ett slöseri med mänskliga resurser. Inte minst är det allvarligt när unga människor ställs utanför arbetsmarknaden och får börja sitt vuxenliv med att känna att de inte behövs. Från tidigare lågkonjunkturer vet vi att unga människor som haft svårt att komma in på arbetsmarknaden även långt efter att konjunkturen vänt har haft problem med att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Detta är mycket allvarligt sett såväl ur den enskildes perspektiv som samhällets.

Den försvagade arbetsmarknaden innebär också ökad risk för arbetslöshet speciellt bland flyktingar, invandrare och arbetshandikappade samtidigt som risken för långtidsarbetslöshet ökar. De resursförstärkningar och den inriktning av arbetsmarknadspolitiken som jag nu förordar har utformats för att motverka dessa risker och för att ta till vara de arbetslösas kunskaper och erfarenheter.

2.1.1 Effektivisera arbetsmarknaden och begränsa långtidsarbetslösheten

Den inriktning av arbetsmarknadspolitiken som jag angav i budgetpropositionen ligger fast, men jag vill i dagens arbetsmarknadsläge än tydligare betona behovet av att *utnyttja den öppna marknadens möjligheter och att kraftfullt bekämpa långtidsarbetslösheten.*

Det platsinriktade arbetssättet sätts nu på prov. Det är nu det skall bevisas att ett aktivt arbete med platsutbudet och ett systematiskt utnyttjande av de uppbyggda arbetsgivarkontakterna leder till såväl kortare

vakanstider som att ökningen av arbetslöshetstiden för samtliga sökanden kan begränsas.

Efterfrågan på arbetskraft har minskat mycket kraftigt, men trots detta anmäldes 50 600 lediga platser till arbetsförmedlingen i februari 1991 och 42 000 platser i mars 1991. Att utnyttja dessa arbetsmöjligheter effektivt är en första prioritering för förmedlingens arbete. Varje ledig plats är en möjlighet att avbryta arbetslösheten för en arbetssökande.

De redan anvisade resurserna för jobb-sökar-aktiviteter har också en mycket stor betydelse. Vi vet att förmedlingen och de arbetssökande genom dessa aktiviteter får tillgång även till en del av det platsutbud som inte anmäls till arbetsförmedlingen. De arbetssökandes aktivitet höjs, vilket är en viktig förutsättning för att de skall finna och få arbete. Genom jobbsökaraktiviteter kan också inlåsningseffekter vid utnyttjande av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna undvikas genom att de som deltar i dessa åtgärder samtidigt intensifierar sitt arbetssökande.

Det ökande trycket på arbetsförmedlingen påverkar förmedlingens arbete och dess möjligheter att prioritera olika insatser. Arbetet med att kartlägga de sökandes behov av service måste utvecklas allt mer. Ju säkrare kartläggning som görs desto mindre risk att insatskedjan blir för lång.

Samtidigt som platsutbudet skall utnyttjas maximalt skall insatserna inriktas på att *begränsa ökningen av långtidsarbetslösheten.* Att motverka långtidsarbetslöshet kan ses som ett övergripande mål för att värna svaga grupper på arbetsmarknaden. Vi vet att långtidsarbetslöshet riskerar att snabbt passivisera och till sist slå ut människor permanent från arbetsmarknaden. Det är därför av största vikt att de som drabbas av arbetslöshet så fort som möjligt får en chans att komma tillbaka till arbetslivet.

Detta innebär att det aktiva arbetet med metodutveckling måste fortsätta så att arbetsförmedlingen får instrument att tidigt se vilka som riskerar att drabbas av långtidsarbetslöshet och därmed kunna motverka det i ett tidigt skede och rikta mer omfattande insatser mot dessa personer. I budgetpropositionen pekade jag särskilt på behovet av insatser för flyktingar, invandrare, arbetshandikappade och ungdomar. Bland dessa grupper finns ett stort antal personer med behov av särskilda insatser. Den extra bör dock inte ges automatiskt utan efter en bedömning av problemen på den lokala arbetsmarknaden och av varje enskilds persons behov av stöd och hjälp.

Jag kommer att följa utvecklingen av långtidsarbetslösheten med största uppmärksamhet, men också utvecklingen för särskilt utsatta grupper. Den stora tillströmningen av arbetssökande får exempelvis inte leda till att insatserna för t. ex. flyktingar och invandrare minskas.

2.1.2 Resursförstärkning

Jag kommer att föreslå en förstärkning av de arbetsmarknadspolitiska resurserna så att ytterligare ca 20 000 personer kan erbjudas aktiva insatser i stället för passivt arbetslöshetsunderstöd utöver den nivåhöjning jag

redan föreslagit i årets budgetproposition. Förstärkningen bör finansieras via arbetsmarknadsfonden. Detta innebär med andra ord, att medel från det passiva arbetslöshetsunderstödet förs över till aktiva åtgärder.

Dessutom kommer ytterligare ett antal personer, uppskattningsvis minst 20 000, att få möjlighet till arbete genom de erbjudanden om utbildningsvikariat som jag nu föreslår.

Riksdagen har (1990/91:SkU10 s. 165) understrukit vikten av att regeringen kan stödja inflationsbekämpningen genom en aktiv arbetsmarknadspolitik i form av kompetenshöjande insatser, t.ex. utbildning och andra offensiva åtgärder samt någon form av beredskapsarbeten och menar att 600 milj. kr. bör reserveras i detta syfte. De förslag till omfattande arbetsmarknadspolitiska insatser som jag nu lägger fram är helt i enlighet med utskottets framförda inriktning och på en betydligt högre resursnivå. Med mitt tidigare förslag om förenklingar av anslagsstrukturen för AMS och därmed ökad flexibilitet i medelsutnyttjandet får det ankomma på AMS att i de enskilda fallen välja den åtgärd som är mest effektiv. Syftet med utskottets uttalande borde därmed enligt min mening vara tillgodosett.

Förstärkningen kommer att inriktas mot *utbudsstimulerande insatser* i likhet med förslaget i budgetpropositionen. I första hand gäller det att stärka kompetensutvecklingen i näringslivet och offentlig verksamhet för att underlätta en omstrukturering och att långsiktigt stärka svenskt näringslivs konkurrensförmåga samtidigt som de arbetslösas kompetens tas till vara. Jag kommer därför att föreslå en ny möjlighet för arbetsgivare att från arbetsgivaravgifterna dra av en del av kostnaden för lönen för *vikariatsanställning av arbetslösa* och i vissa fall *kompetenshöjande utbildning för redan anställda.* Härigenom uppnås två effekter, en bättre utbildad arbetskraft i företaget och praktisk erfarenhet från yrkeslivet för personer som ännu inte har hunnit skaffa sig det eller har varit borta från arbetslivet en tid.

Vidare bör *arbetsmarknadsutbildningen* förstärkas för att ge fler arbetslösa en chans att utnyttja arbetslöshetstiden till att skaffa sig en bra grundutbildning eller kompetenshöjande utbildning för att stå bättre rustade när konjunkturen vänder uppåt igen.

Förmedlingens andra instrument för att förhindra att *långtidsarbetslöshet* uppstår måste också förbättras. Jag kommer därför att föreslå vissa ändringar av reglerna för rekryteringsstödet för att bl.a. möjliggöra ett tidigare utnyttjande av denna insats. Vidare kommer jag att föreslå att stödvillkoren ändras vid anställning av flyktingar och invandrare så att stödet bättre anpassas till den speciella situation som dessa personer befinner sig i. De regelförändringar jag föreslår bör leda till att dessa medel kan användas effektivare i arbetet för att förhindra långtidsarbetslöshet.

Vidare måste *ungdomsåtgärderna* förstärkas för att förhindra en uppgång av ungdomsarbetslösheten. Genom en höjning av utbildningsbidraget görs arbetsmarknadsutbildning till en mer attraktiv åtgärd för de yngsta ungdomarna. Ytterligare resurser beräknas för inskolningsplatser samtidigt som rekryteringsstöd skall kunna användas som ett alternativ till avtalade inskolningsplatser. Chefen för utbildningsdepartementet har tidigare i dag föreslagit en förstärkning av högskoleutbildningen under kommande bud-

getår med ytterligare 5 000 platser för att bl. a. ge fler ungdomar tillträde till högskolan. I propositionen Växa med kunskaper (prop. 1990/91:85) föreslås vidare att kommunerna blir skyldiga att erbjuda gymnasieutbildning i någon form till ungdomar som slutat grundskolan. Skyldigheten skall gälla fram till och med det första kalenderhalvåret det år ungdomarna fyller 20 år.

Jag kommer vidare att föreslå att AMS ansvar för arbetstekniska hjälpmedel i samband med arbetsplaceringar m. m. skall kunna avse de första sex månaderna av en anställning.

De av arbetsmarknadsverkets förslag som jag inte tar upp till behandling har jag inte funnit anledning att tillstyrka. De krav på ytterligare resurser som har kommit in från olika länsarbetsnämnder får prövas av AMS inom ramen för de förstärkningar som jag nu föreslår.

Länsarbetsnämndernas prognoser visar på en sjunkande byggverksamhet andra halvåret 1991 som blir mer markant mot slutet av året. Regeringen har successivt avvecklat begränsningarna inom byggverksamheten. För år 1991 finns inga ramar för nybyggnads- eller ombyggnadsverksamhet med undantag av Stockholms samt Göteborgs och Bohus län. Investeringsfonderna har släppts fria i hela landet med undantag av den del av Stockholms och Uppsala län som omfattas av investeringsskatten.

Regeringen har mottagit flera skrivelser från såväl fackliga organisationer som branschorganisationer om byggsituationen i landet och i Stockholmsregionen.

Jag anser det nu angeläget att också lätta på de restriktioner som gäller byggandet i Stockholms län. Chefen för finansdepartementet har tidigare i dag föreslagit att investeringsskatten i Stockholmsområdet tas bort den 1 juli 1991. Han kommer inom kort att föreslå regeringen att besluta att investeringsfonderna släpps helt fria också i Stockholmsområdet. Ramen för övrigt byggande kommer att vidgas för år 1991 till 80 % av 1986 års byggvolym. Av denna ramökning får ytterligare 250 milj. kr. utnyttjas för ombyggnad av bostäder. Delegationen för frågor som rör nybyggnad av bostäder i Stockholmsområdet har begärt entledigande från sitt uppdrag. Länsarbetsnämnden bör därmed ges möjligheter att utföra den typ av prioriteringar som delegationen tidigare har gjort.

Den satsning på infrastrukturinvesteringar som regeringen nyligen har presenterat i propositionen om näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87) kommer att få stor betydelse för Sveriges internationella konkurrenskraft. Ett väl fungerande transportsystem är en nödvändighet för det svenska näringslivet. Ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt är det angeläget att dessa investeringar påskyndas för att utnyttja den lediga arbetskraft som kommer att finnas under åren 1991 och 1992.

2.2 Arbete och trygghet genom utbildning och kompetensutveckling

Att förena produktionens krav på effektivitet och flexibilitet med medborgarnas krav på arbete och trygghet är sedan länge en vedertagen svensk strategi. I syfte att underlätta anpassningen på arbetsmarknaden är det

därför, som ett led i denna strategi, väsentligt att den nuvarande konjunkturen utnyttjas till en bred offensiv i syfte att höja arbetskraftens kompetens.

2.2.1 Utbildningsvikariat

Kompetensutvecklingen på arbetsplatserna måste ses som en av 1990-talets viktigaste frågor. Den tekniska utvecklingen i arbetslivet innebär bl.a. förändrade arbetsuppgifter och ny arbetsorganisation som ställer krav på nya eller utvecklade kunskaper hos arbetskraften. Behovet av en ökad produktivitet ställer samtidigt ytterligare krav på en ökad flexibilitet och förändringstakt.

Det är också nödvändigt att fler arbeten ger möjligheter till utveckling och inflytande om företagen skall klara sin framtida personalförsörjning. En sjunkande andel nytillträdande ungdomar med yrkesutbildning och goda baskunskaper och en ökande andel av arbetskraften i den övre medelåldern med äldre utbildning och bristfälliga baskunskaper skärper konkurrensen om den välutbildade arbetskraften och ökar företagens behov av att vidareutbilda de redan anställda.

Undersökningar som har gjorts av utbildningsnivån i företagen, bl.a. av statens industriverk, visar på behoven av att höja de anställdas utbildningsnivå. Särskilda medel har också tilldelats AMS för att i några län och branscher göra inventeringar av företagens utbildningsbehov. Den redovisning som AMS har presenterat av denna försöksverksamhet visar på ett stort utbildningsbehov i näringslivet och att många företag har en bristande insikt om nödvändigheten av att stärka arbetstagarnas kompetens. AMS menar även att man på goda grunder kan anta att förhållandena är likartade i de delar av näringslivet som inte har varit föremål för dessa inventeringar.

Den utredning (A 1990:02) om kompetensutvecklingen i arbetslivet som tillsattes under hösten 1990 har bl.a. till uppgift att föreslå åtgärder för att stimulera utbildningsinsatser för de anställda. Utan att föregripa utredningens resultat är det min uppfattning att arbetsgivarna, på alla delar av arbetsmarknaden, måste ta tillfället i akt och utnyttja den nuvarande konjunkturen till en bred satsning på utbildning av de anställda. I en tid med minskat kapacitetsutnyttjande i företagen och när den offentliga sektorn ställer om sin verksamhet är det angeläget att arbetsgivarna utnyttjar det utrymme som härigenom uppstår till att utveckla de anställdas kompetens.

De produktionsstörningar som uppstår när personalen är frånvarande brukar framhållas som ett väsentligt hinder för personalutbildning. För att klara produktionen fordras det oftast en ersättare för den som genomgår utbildning, vilket också medför ytterligare kostnader.

För att göra det möjligt för såväl näringslivet som den offentliga sektorn att göra denna nödvändiga satsning på personalutbildning föreslår jag att arbetsgivarna skall erbjudas att få göra avdrag på arbetsgivaravgifterna, om de efter anvisning av arbetsförmedlingen anställer en ersättare på heltid för den som går i utbildning. I de fall där utbildningen är yrkesinriktad eller i

övrigt ökar arbetstagarens förutsättningar att utföra nya arbetsuppgifter bör arbetsgivarna ha möjlighet att därutöver kunna få göra avdrag på arbetsgivaravgifterna för en del av utbildningskostnaden för den som utbildas.

Avdraget för lönekostnaderna för vikarien bör få göras med ett belopp som motsvarar den genomsnittliga dagpenningen från arbetslöshetsförsäkringen, dvs. 460 kr. per arbetsdag under budgetåret 1991/92. Avdraget för utbildningskostnaden bör få ske med högst 75 kr. per utbildningstimme och anställd, dock högst 30 000 kr. per anställd.

En arbetsgivares sammanlagda avdrag skall dock självfallet aldrig få överstiga vad han är skyldig att betala i totala avgifter.

De medel som dras av från arbetsgivaravgifterna bör vid fördelningen av avgifterna på olika ändamål minska inflytande abetsmarknadsavgifter.

Jag har beräknat omfattningen av utbildningsvikariaten till ca 20 000 personer i genomsnitt per månad. De avdrag som görs från arbetsgivaravgifterna för vikarierna innebär samtidigt en lika stor minskning av kostnaderna för arbetslöshetsersättningarna. Avdragen från arbetsgivaravgifterna som i vissa fall kan medges för utbildningskostnader har jag beräknat till 1 000 milj. kr.

Mitt förslag i fråga om arbetsgivarnas rätt att få göra avdrag på arbetsgivaravgifterna för lönekostnader vid anställning av ersättare för personal som är under utbildning och för utbildningskostnader för den som utbildas föranleder ändring i lagen (1991:000) om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter. Jag återkommer strax till denna fråga (avsnitt 2.6).

Detta förslag till erbjudande till arbetsgivarna för att stimulera och underlätta kompetensutvecklingen i arbetslivet är både till sin form och konstruktion helt nytt och oprövat. Det är därför svårt att förutse vilken genomslagskraft det kommer att få. Jag kommer därför tillsammans med AMS att noga följa arbetsgivarnas utnyttjande av erbjudandet. Om det skulle visa sig att effekten blir otillräcklig vill jag därför föreslå att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Utöver det nyss framförda förslaget beträffande utbildningsvikariat i samband med kompetensutveckling av redan anställda vill jag även föreslå vissa förenklingar av det nuvarande regelsystemet för utbildning i företag genom att minska antalet bidragsgrundande kriterier. Jag föreslår således att fr. o. m. nästa budgetår bör endast följande kriterier gälla för bidrag till utbildning i företag.

1. Utbildningar som medverkar till intern eller extern rekrytering och anpassning av personalens kompetens till ändrade förhållanden, t. ex. ny teknik eller ny arbetsorganisation.
2. Utbildningar som medverkar till att förhindra permitteringar eller uppsägningar.

Detta innebär att den utbildning av nyanställda vid expansiva företag med uttalad brist på arbetskraft, som riksdagen nyligen har beslutat om, bör inrymmas under punkten 1. Detsamma gäller utbildning av nyanställda inom textil- och konfektionsindustrin för vilka bidrag som ersättning för lönekostnader bör få finnas kvar ytterligare ett år.

Därutöver föreslår jag att bidrag skall kunna lämnas även till arbetsgivare inom den offentliga sektorn utan obligatoriskt krav på motprestation. Vid en prioritering mellan olika ansökningar bör emellertid som tidigare värdet av eventuella motprestationer beaktas.

Jag räknar inte med att dessa ändringar i fråga om bidrag vid utbildning i företag skall innebära några merkostnader.

2.2.2 Upphandlad arbetsmarknadsutbildning

Med hänsyn till det föränderliga behovet av yrkesutbildad arbetskraft som jag nyss har nämnt måste en offensiv satsning på arbetskraftens kompetensutveckling även innefatta den del av arbetskraften som står utanför arbetslivet. Härigenom kan de omställnings- och anpassningsproblem som finns på arbetsmarknaden mildras, samtidigt som arbetslöshetstiderna kortas och de svaga grupperna kan stärka sin ställning på arbetsmarknaden.

För att få till stånd en anpassning till de ökade kraven på yrkesmässig och geografisk rörlighet är min bedömning att de kompetenshöjande insatserna i form av upphandlade kurser inom arbetsmarknadsutbildningen behöver omfatta ytterligare 10000 personer varje månad, utöver vad jag förordade i årets budgetproposition. Kostnaden härför har jag beräknat till 1 942 milj. kr., varav 961,4 milj. kr. utgör utbildningsbidrag.

2.2.3 Utbildning i det reguljära utbildningsväsendet

Trots en vikande efterfrågan på arbetskraft finns det alltid brist på vissa kategorier av arbetskraft. De förslag jag nyss framfört i fråga om arbetsmarknadsutbildningen syftar både till en allmän kompetenshöjning av arbetskraften och till att avhjälpa flaskhalsar på arbetsplatserna. Därutöver finns det en efterfrågan på vissa högskoleutbildade yrkesgrupper som t. ex. tekniker och förskollärare. Sådan utbildning ryms inte inom ramen för vad som får vara arbetsmarknadsutbildning.

För att dels tillgodose den lokala efterfrågan på de yrkeskategorier som genom påbyggnadskurser vid högskolan kan fylla nuvarande vakanser, dels kunna ge fler ungdomar en möjlighet till inträde vid högskolan har chefen för utbildningsdepartementet tidigare i dag föreslagit en utökning av högskolan med 5000 årsstudieplatser under budgetåret 1991/92.

Denna utvidgning av intagningskapaciteten vid högskolan borde även tillgodose det behov av högskoleplatser som AMS i skrivelser den 9 januari och den 8 mars 1991 har framhållit finns för arbetssökande akademiker som behöver komplettera sin tidigare utbildning. Jag är därmed inte beredd att tillstyrka AMS förslag om att få utökade möjligheter att upphandla utbildning på högskolenivå. Enligt de regler som gäller för den utbildning som högskolan anordnar på uppdrag av företag, organisationer eller myndigheter samt för samhällets behov av arbetsmarknadsutbildning får denna inte motsvara någon allmän utbildningslinje. Skälen till dessa regler är att det inte skall gå att köpa sig förbi det allmänna ansökningsförfarandet eller den kö som kan ha uppstått på grund av platsbrist.

AMS har föreslagit att dagpenningen för ungdomar under 20 år som deltar i upphandlad arbetsmarknadsutbildning skall få lämnas med samma belopp som lämnas till dem som har fyllt 20 år och som inte uppfyller villkoren för rätt till ersättning från arbetslöshetskassan. Förslaget innebär en höjning av dagpenningen för denna grupp med 96 kr. till 326 kr. per dag. Jag delar AMS uppfattning att detta bör stimulera ungdomar med bristfälliga eller ej gångbara kunskaper att välja en arbetsmarknadsutbildning framför andra mindre aktiva åtgärder. Jag tillstyrker därför förslaget. Kostnaden härför har jag beräknat till 100 milj. kr.

Enligt AMS bedömning kommer den genomsnittliga dagpenningen vid arbetsmarknadsutbildning att bli högre än beräknat, vilket skulle medföra att de medel som beräknats för utbildningsbidrag i budgetpropositionen inte räcker till den beräknade utbildningsvolymen. Den nya anslagskonstruktionen gör att kostnaderna för utbildningsbidragen nu får en helt annan betydelse för AMS än tidigare. För närvarande finns inte tillräckligt underlag för att med tillfredsställande precision fastställa den genomsnittliga dagpenningens storlek. En uppföljning behöver därför göras av kostnadsutvecklingen för dagpenningen. Arbetsmarknadsdepartementet kommer att tillsammans med AMS följa hur kostnaderna för dagpenningen utvecklas under innevarande år för att regeringen till hösten 1991 skall kunna göra en ny bedömning av medelsbehovet.

Utbildningsbidrag vid jobb-sökar-aktiviteter i samband med det utökade antalet inskolningsplatser har jag beräknat till 23 milj. kr.

Den totala kostnaden för utbildningsbidrag, inkl. höjningen av dagpenningen för ungdomar under 20 år beräknar jag till 1 084,4 milj. kr.

2.3 Långtidsarbetslösheten måste bekämpas

Antalet långtidsarbetslösa har minskat sedan mitten av 1980-talet. Denna utveckling bröts dock under år 1990 då antalet var oförändrat. Under första kvartalet i år kan en uppgång noteras, dock från en mycket låg nivå under samma kvartal föregående år.

Under varje lågkonjunktur sedan början av 1960-talet har långtidsarbetslösheten, både som andel av den totala arbetslösheten och som andel av arbetskraften, ökat. Arbetslöshetens bördor har med andra ord för varje lågkonjunktur koncentrerats till relativt sett allt färre personer. De allt längre arbetslöshetstiderna har också ett avgörande inflytande på den totala arbetslöshetens utveckling, eftersom arbetslöshetstidens längd påverkar den genomsnittliga arbetslöshetsnivån.

De långtidsarbetslösa är en heterogen grupp vad gäller ålder, kön, nationalitet, yrke, utbildning, arbetslivserfarenhet, boendeort m. m. Erfarenhetsmässigt har det dock visat sig att framförallt äldre, ny- och återinträdande på arbetsmarknaden samt flyktingar och invandrare i högre grad än andra grupper riskerar att bli långtidsarbetslösa.

I detta sammanhang bör uppmärksammas riksdagens beslut (prop. 1989/90:62, SfU12, rskr. 185) om ändring i lagen (1962:381) om allmän

försäkring med innebörden att förtidspension inte skall kunna beviljas på enbart arbetsmarknadsmässiga grunder. Ett skäl till lagändringen var att arbetslöshetsproblem skall lösas inom arbetsmarknadspolitikens ramar och inte genom förtidspensionering. Beslutet är ett ytterligare skäl för arbetsmarknadsverket att uppmärksamma de äldres situation på arbetsmarknaden.

De sociala och ekonomiska kostnaderna av långtidsarbetslöshet är höga för både samhället och den enskilde. Personer som går arbetslösa långa tider blir alltmer passiva och upphör efter hand att söka arbete. Dessa individer riskerar till sist att bli permanent arbetslösa. Arbetslösheten får därmed en från välfärdssynpunkt mycket allvarlig karaktär.

Det är därför angeläget att arbetsförmedlingen genom aktiva insatser förhindrar långtidsarbetslöshet och, om sådan ändå uppstår, försöker bryta den så snabbt som möjligt. Tyngdpunkten i den arbetsmarknadspolitiska strategin mot långtidsarbetslöshet skall ligga på matchnings- och utbudspåverkande åtgärder. De mycket kraftfulla satsningarna på jobbsökar-aktiviteter, arbetsmarknadsutbildning samt utbildningsvikariat är därför viktiga bidrag i arbetet med att motverka långtidsarbetslösheten.

I syfte att särskilt stödja unga människor vid deras etablering på arbetsmarknaden, men även för att motverka långtidsarbetslösheten för samtliga sökandegrupper, föreslår jag, som ett komplement till dessa satsningar, att rekryteringsstödets regler ändras så att stödet skall kunna utgå till sökande i åldern 18–24 år efter en månads arbetslöshet resp. till sökande äldre än 24 år efter tre månaders arbetslöshet. För närvarande är villkoret för att få ett arbete med rekryteringsstöd att sökanden har varit arbetslös mer än sex månader eller, för sökande mellan 18–24 år, mer än fyra månader. Vidare bör rekryteringsstödets andel av den totala lönekostnaden höjas från högst 50 till högst 60%. Kostnaden för denna höjning har jag beräknat till 50 milj. kr. Slutligen föreslår jag ett slopande av kravet på att anställningar med rekryteringsstöd hos kommuner och landstingskommuner måste gälla tills vidare.

En stor andel av de långtidsarbetslösa är invandrare. För vissa invandrargrupper finns behov av längre introduktionsperioder än vad som är möjligt för närvarande. Av denna anledning bör reglerna för rekryteringsstöd till flyktingar och invandrare ändras så att stödet skall kunna beviljas med antingen högst 85% bidrag till lönekostnaderna under sex månader, vilket gäller för närvarande, eller med högst 50% under tolv månader.

Enligt min mening medför dessa förslag att arbetsmarknadsverket, under nästa budgetår, på ett effektivare sätt kan använda medlen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder till att förhindra långtidsarbetslöshet. I detta sammanhang är det särskilt angeläget att betona att de sysselsättningsskapande åtgärderna i första hand skall inriktas mot arbetssökande, bosatta i regioner med strukturella sysselsättningsproblem, som trots övriga insatser från arbetsförmedlingens sida, riskerar att bli långtidsarbetslösa. Med denna inriktning på den arbetsmarknadspolitiska åtgärdsarsenalen säkerställs att de som möter de största problemen på arbetsmarknaden alltid som en sista åtgärd skall kunna erbjudas en sysselsättningsskapande åtgärd.

2.4 Insatser mot ungdomsarbetslöshet

Alla ungdomar behövs om vi skall kunna utveckla ekonomi och välfärd. Budskapet från arbetslivet och vuxenvärlden får därför inte bli att vissa inte behövs. Ungdomsgarantin står fast.

Ungdomsgarantin, som ger alla ungdomar under 20 år rätt till utbildning, praktik eller arbete, är unik i ett internationellt perspektiv. Den har aktivt bidragit till vår, i förhållande till andra europeiska länder, låga ungdomsarbetslöshet. Ur både social och ekonomisk synvinkel är det mycket viktigt att ungdomar som träder in på arbetsmarknaden får en bra start.

I ett försämrat arbetsmarknadsläge är det främst de nytillträdande tonåringarna som mycket snabbt drabbas av hög arbetslöshet. De är, med sin svaga förankring på arbetsmarknaden, i större utsträckning än andra beroende av konjunkturens utveckling. Ungdomarna är också en grupp vars arbetslöshet minskar långsammare än genomsnittet när konjunkturen vänder.

Arbetslösheten för 18–19-åringarna, 5,5 % i mars 1991, visar att insatserna för att uppfylla ungdomsgarantin inte har räckt till. AMS har vid flera tillfällen framhållit svårigheterna med att få fram tillräckligt antal avtalade inskolningsplatser såväl inom den offentliga sektorn som inom näringslivet. En av de starkast bidragande orsakerna till svårigheterna är avsaknaden av centrala avtal inom viktiga sektorer på arbetsmarknaden. Jag vill i detta sammanhang nämna att jag skrivit till parterna inom dessa sektorer och påtalat problemet.

I nuvarande konjunkturnedgång och inför hotet om en snabbt stigande ungdomsarbetslöshet finner jag emellertid starka skäl som talar för att dessutom förändra och vidareutveckla det nuvarande åtgärdssystemet.

Som jag tidigare har nämnt tillstyrker jag AMS förslag att ungdomar under 20 år som beviljas arbetsmarknadsutbildning i upphandlade kurser bör få dagpenning med belopp som motsvarar det som utgår till den som har fyllt 20 år och som inte uppfyller villkoren för rätt till ersättning från en erkänd arbetslöshetskassa.

I syfte att minska behovet av särskilda inskolningsplatser föreslår jag vidare en temporär förändring av systemet med inskolningsplatser. Som ett alternativ till avtalad inskolningsplats bör rekryteringsstöd kunna användas när inskolningsplats inte finns att tillgå. Jag har tidigare redovisat mina förslag till ändringar av rekryteringsstödets regler. Ett förslag är att rekryteringsstöd skall kunna utgå till ungdomar i åldern 18–24 år efter en månads arbetslöshet mot nuvarande fyra månader.

Vidare bör de arbetsgivare som anställer ungdomar på avtalade inskolningsplatser eller med rekryteringsstöd få statsbidrag med högst 60 % av den totala lönekostnaden. Anvisning skall, som AMS föreslår, endast kunna ske när den sökande deltagit i jobb-sökar-aktiviteter med vägledning under minst fyra veckor. Vidare föreslår jag att för de ungdomar som går ut skolan på våren skall en inskolningsplats eller arbete med rekryteringsstöd kunna anvisas tidigast den 1 oktober samma år. För närvarande får anvisning ske tidigast den 1 november. De föreslagna ändringarna

innebär ett minskat behov av särskilda inskolningsplatser. Möjligheten att anvisa till denna typ av inskolningsplats skall användas restriktivt. Andelen särskilda inskolningsplatser bör därmed minska i förhållande till antalet avtalade inskolningsplatser och anställningar med rekryteringsstöd.

Förslaget om att anvisning får ske tidigast den 1 oktober föranleder ändring i lagen (1989:425) om särskilda inskolningsplatser hos offentliga arbetsgivare. Ett förslag till lagändring har upprättats inom arbetsmarknadsdepartementet. Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga I:6.1*. Lagändringen bör träda i kraft den 1 juli 1991.

Jag bedömer mot bakgrund av det förväntade arbetsmarknadsläget behovet av ett utökat antal avtalade inskolningsplatser alternativt platser med rekryteringsstöd till 5000 under nästa budgetår. Kostnaden härför inkl. höjningen av bidragsprocenten beräknar jag till 567 milj. kr.

2.5 Ny arbetsförmedlingslag

Regeringen har i proposition 1990/91:124 om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft, m. m. förelagt riksdagen ett förslag till en ny lag om privat arbetsförmedling m. m. som skall ersätta 1935 års lag med vissa bestämmelser om arbetsförmedling (1935:113). Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1992.

I propositionen föreslås bl. a. att uthyrning av arbetskraft skall legaliseras samtidigt som den som hyr ut eller hyr in arbetskraft i sin verksamhet måste iaktta vissa regler som syftar till att arbetstagare som har fått arbete via uthyrningsföretag inte skall hamna i svårigheter av olika slag. Tillsynen över att den nya lagen efterlevs skall skötas av AMS. För att klara denna uppgift behöver AMS tillföras medel för att anställa erforderlig personal. Medelsbehovet härför beräknar jag till 4 milj. kr. per budgetår, vilket räcker till ca 13 tjänster med kringkostnader. Jag föreslår därför att AMS för dessa kostnader under nästa budgetår tilldelas 2 milj. kr., dvs. för ett halvt års kostnader, under anslaget B 1. Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader, som jag strax återkommer till.

2.6 Finansieringen – från passiva stöd till aktiva åtgärder

Mina förslag till förstärkningar av de arbetsmarknadspolitiska resurserna innebär att AMS bör tillföras 2682 milj. kr. på anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta bör ske genom att passiva arbetsmarknadspolitiska stöd används för aktiva åtgärder. Tekniskt sett bör detta ske genom att beloppet finansieras av medel från arbetsmarknadsfonden. Av beloppet finansieras 469,7 milj. kr., som avser utbildningsbidrag till deltagare i arbetsmarknadsutbildning som uppfyller medlems- och arbetsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen, med automatik från arbetsmarknadsfonden genom en av riksdagen med anledning av 1991 års budgetproposition beslutad (1990/91:AU11, rskr. 164) ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter. Riksdagen har samtidigt godkänt ett förslag till en lag om tillfällig avvikelse från lagen om socialavgifter som medger en under budgetåret 1991/92 engångsvis särskild disposition av 1647,6 milj. kr. ur arbetsmark-

nadsfonden för vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den tillfälliga lagen bör ändras så till vida att det belopp som får disponeras engångsvis under nästa budgetår höjs med 2 212 350 000 kr. till 3 859 950 000 kr. och att användningsområdet för medlen utsträcks till att gälla även rekryteringsstöd och inskolningsplatser.

Detta förslag och förslaget till avdrag för kostnaderna för utbildningsvikariat och utbildning av anställda (avsnitt 2.2.1) föranleder ändring i lagen (1991:000) om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter. Ett förslag till lagändring har upprättats inom arbetsmarknadsdepartementet. Lagändringen är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga I:6.2*. Lagändringen bör träda i kraft den 1 juli 1991. Jag har i denna fråga samrått med chefen för socialdepartementet.

3 Anslagsfrågor m. m.

Tionde huvudtiteln

A. Arbetsmarknadsdepartementet

A 2. Utredningar m. m.

Som en följd av regeringens överläggningar med arbetsmarknadens parter i februari 1990 beslöt regeringen att tillsätta en särskild förhandlingsgrupp, den s. k. Rehnberggruppen, med uppgift att överlägga med arbetsmarknadens parter om stabiliseringsavtal. En kort redogörelse för gruppens arbete fram t. o. m. mars detta år har jag lämnat tidigare i prop. 1990/91:125 bil. 7.

Under de diskussioner som förs mellan parterna på arbetsmarknaden i syfte att nå ett allmänt stabiliseringsavtal står förhandlingsgruppen till parternas förfogande. Avsikten är att gruppen skall biträda arbetsmarknadens parter även sedan ett avtal har träffats. För budgetåret 1991/92 har jag därför i budgetpropositionen (prop. 1990/91:100 bil. 12) beräknat medel för gruppens verksamhet. De beräknade medlen i budgetpropositionen har emellertid visat sig vara otillräckligt tilltagna under förutsättning att gruppen skall verka fram till sommaren 1992. Jag föreslår därför att ytterligare 2,2 milj. kr. tillförs anslaget A 2. Utredningar m. m. för budgetåret 1991/92.

Under de senaste budgetåren har medel avsatts till löntagarorganisationerna för regionalt fackligt forskningssamarbete. Avsikten har varit att utnyttja den praktiska erfarenhet som finns hos de fackliga företrädarna och sammanföra den med den kunskap som finns inom universitet och högskolor. Jag föreslår att även under nästa budgetår 2 milj. kr. tillförs anslaget A 2. Utredningar m. m. att användas till nämnda ändamål.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

under tionde huvudtitelns reservationsanslag *Utredningar m. m.*

för budgetåret 1991/92 anvisa 4 200 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1990/91:100 bil. 12.

B. Arbetsmarknad m. m.

B 1. Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader

För nästa budgetår har riksdagen under rubricerade anslag anvisat 2 619 139 000 kr. (prop. 1990/91:100 bil. 12, AU11, rskr. 164).

Mitt förslag till besparingar vid AMS och länsarbetsnämnderna, som jag kommer att redovisa i Bilaga II:9 innebär att anslaget B 1. Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader skall minskas med 10 milj. kr. under budgetåret 1991/92. Förslaget till tillsynstjänster på grund av den nya lagen om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft (avsnitt 2.5) innebär en merkostnad under anslaget på 2 milj. kr. under nästa budgetår. Anslaget B 1. bör således till följd av dessa två förslag minskas med 8 milj. kr.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att med ändring av sitt tidigare beslut till *Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader* för budgetåret 1991/92 anvisa ett ramanslag på 2 611 139 000 kr.

B 2. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

För nästa budgetår har riksdagen under rubricerade anslag anvisat 11 418 687 000 kr. (prop. 1990/91:100 bil. 12, AU11, rskr. 164).

Mitt förslag beträffande arbetsmarknadsutbildning innebär att 980,7 milj. kr. bör beräknas för köp av arbetsmarknadsutbildning (avsnitt 2.2.2). Vidare har jag beräknat (avsnitt 2.2.4) totalt 1 084,4 milj. kr. för utbildningsbidrag, varav 100 milj. kr. för höjningen av dagpenningen för ungdomar under 20 år som deltar i upphandlad arbetsmarknadsutbildning och 23 milj. kr. för utbildningsbidrag vid jobb-sökar-aktiviteter i samband med inskolningsplatser.

Kostnaderna för höjning av statsbidraget för rekryteringsstöd uppgår till 50 milj. kr. (avsnitt 2.3). För ett utökat antal avtalade inskolningsplatser alternativt platser med rekryteringsstöd för ungdomar inkl. en höjning av statsbidragsprocenten, har jag beräknat 567 milj. kr. (avsnitt 2.4).

Det tillkommande medelsbehovet under anslaget B 2. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder uppgår således till sammanlagt 2 682 milj. kr. Som jag har nämnt tidigare bör beloppet finansieras av medel från arbetsmarknadsfonden.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

dels anta förslagen till

1. lag om ändring i lagen (1989:425) om särskilda inskolningsplat-

ser hos offentliga arbetsgivare (avsnitt 2.4),

2. lag om ändring i lagen (1991:000) om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter (avsnitten 2.2.1 och 2.6),

dels

3. godkänna de ändringar i villkoren för bidrag till utbildning i företag som jag har förordat (avsnitt 2.2.1),

4. godkänna vad jag har förordat i fråga om dagpenningen vid arbetsmarknadsutbildning till ungdomar under 20 år (avsnitt 2.2.4),

5. godkänna de ändringar i fråga om rekryteringsstöd som jag har förordat (avsnitt 2.3),

6. godkänna den höjning av statsbidraget vid avtalade inskolningsplatser som jag föreslagit (avsnitt 2.4),

7. med ändring av sitt tidigare beslut till *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder* för budgetåret 1991/92 anvisa ett reservationsanslag på 14 100 687 000 kr.

C. Arbetslivsfrågor

C 4. Yrkesinriktad rehabilitering

För nästa budgetår har riksdagen under rubricerade anslag anvisat 753 153 000 kr. (prop. 1990/91:100 bil. 12, AU12, rskr. 165).

Mitt förslag till besparingar vid bl. a. arbetsmarknadsinstituten, som jag kommer att redovisa i Bilaga II:9, innebär att anslaget C 4. Yrkesinriktad rehabilitering skall minskas med 5 milj. kr. under budgetåret 1991/92.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att med ändring av sitt tidigare beslut till *Yrkesinriktad rehabilitering* för budgetåret 1991/92 anvisa ett ramanslag på 748 153 000 kr.

C 7. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade

För nästa budgetår har riksdagen under rubricerade anslag anvisat 5 416 489 000 kr. (prop. 1990/91:100 bil. 12, AU12, rskr. 165).

Arbetshjälpmedel åt handikappade

Regeringen har nyligen förelagt riksdagen förslag (prop. 1990/91:141) om rehabilitering och rehabiliteringsersättning. Därvid har bl. a. föreslagits att försäkringskassan skall kunna ge bidrag till arbetshjälpmedel åt försäkrade, om sådana hjälpmedel behövs som en del i en rehabilitering. Förslaget innebär en uppdelning av ansvaret så att hälso- och sjukvårdshuvudmännen svarar för hjälpmedel som handikappade behöver för sin dagliga livsföring, arbetsmarknadsverket svarar för bidrag till arbetshjälpmedel och liknande som behövs för att en arbetslös person med funktionshinder skall kunna få och utföra ett arbete, medan försäkringskassorna svarar för motsvarande kostnader för funktionshindrade som redan har en anställning. Försäkringskassorna föreslås få ett motsvarande ansvar för egna

företagare och fria yrkesutövare som redan är etablerade på arbetsmarknaden. En omfördelning av medel till arbetshjälpmedel från arbetsmarknadsdepartementets anslag till socialdepartementets sker fr. o. m. budgetåret 1991/92. Som uttalas i propositionen fyller hjälpmedlen ofta en viktig roll för att förebygga sjukskrivning och möjliggöra för personer med funktionsnedsättningar och långvariga sjukdomstillstånd att fortsätta som yrkesverksamma. Någon ändring av praxis beträffande rätten till arbetshjälpmedel bör inte ske till följd av förändringen av det ekonomiska ansvaret för arbetshjälpmedlen.

När det gäller arbetsmarknadsverkets ansvar för arbetshjälpmedel i samband med arbetsplaceringar m. m. av sökande delar jag AMS uppfattning att det bör kunna avse de första sex anställningsmånaderna. Som AMS anför behövs ofta en viss prövotid för att bedöma vilka hjälpmedel som behövs, hur dessa skall utformas etc. Det bör ankomma på regeringen att utfärda föreskrifter på området.

Strukturstödet inom byggarbetsmarknaden

AMS har föreslagit att strukturstödet inom byggarbetsmarknaden till den s. k. Galaxen-verksamheten skall vara flexibelt på samma sätt som lönebidrag i övrigt. Jag vill erinra om att bidraget är flexibelt på så sätt att det kan lämnas med upp till 75 % av lönekostnaden för den sysselsatte byggnadsarbetaren. Jag är inte beredd att förorda att bidraget skall kunna utgå med en större andel av lönekostnaden än 75 %.

Som jag anfört i budgetpropositionen bör Galaxen-verksamheten inte öka i omfattning under budgetåret 1991/92. Inom ramen för de medel till särskilda åtgärder för arbetshandikappade som har anvisats, har 93 milj. kr. beräknats för strukturstödet. Jag utgår från att högsta möjliga antal sökande ges möjlighet till rehabilitering och sysselsättning hos Galaxen inom ramen för de medel som har beräknats.

Vissa finansieringsfrågor

AMS har begärt att få ytterligare medel anvisade under anslaget C 7. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade med belopp motsvarande kostnaden för beslut om bidrag till arbetshjälpmedel som fattats före den 1 juli 1991, men inte utbetalats vid den tidpunkten.

Jag förordar att AMS ges möjlighet att använda reserverade medel som tillförs det nämnda anslaget vid budgetårsskiftet för att betala utgifter för arbetshjälpmedel, som hänför sig till det innevarande budgetåret. Medlen har ursprungligen anvisats för andra ändamål än arbetshjälpmedel – bl. a. lönebidrag för förtidspensionerade och strukturstödet inom byggarbetsmarknaden – men de ingår från den 1 juli 1991 i samma anslag som finansierar arbetshjälpmedlen.

AMS har också begärt klargörande av om anslaget till särskilda åtgärder för arbetshandikappade skall omräknas ytterligare med hänsyn till löne- och kostnadsökningar.

Vid beräkningen av anslaget har gjorts de pris- och löneomräkningar och övriga uppräkningar som bedömts erforderliga.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört om finansieringsfrågorna är jag inte beredd att tillföra anslaget C 7. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade ytterligare medel.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag har anfört om användningen av reserverade medel under anslaget C 7. Särskilda åtgärder för arbetshandikappade.

C 8. Bidrag till Stiftelsen Samhall

För budgetåret 1991/92 har riksdagen under rubricerade anslag anvisat (prop. 1990/91:100 bil. 12, AU12, rskr. 165) 4 557 milj. kr. Vidare har riksdagen beslutat att anvisa medel motsvarande 110,6 % av lönesumman för arbetstagare i skyddat arbete upp till högst 31 450 000 arbetstimmar.

Samhall har under treårperioden 1988/89 – 1990/91 en timram för sysselsättningsvolymen inom företagsgruppen om högst 94 350 000 arbetstimmar. Genom ett tidigare högt timutnyttjande, bl. a. till följd av ökad närvaro bland de anställda, har Samhall nödgats minska sysselsättningsvolymen under det innevarande budgetåret, som är det sista i treårsperioden. För att ge Samhall en möjlighet att utjämna sysselsättningen mellan budgetåren och slippa en "svacka" i sysselsättningen fram till budgetårsskiftet förordar jag att den nämnda treårsramen förlängs med ytterligare ett år. För perioden 1988/89 – 1991/92 bör högst 125 800 000 arbetstimmar få utnyttjas.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att medge att Stiftelsen Samhall får utjämna antal arbetstimmar mellan budgetåren på det sätt som jag har förordat.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1989:425) om särskilda inskolningsplatser hos offentliga arbetsgivare

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1989:425) om särskilda inskolningsplatser hos offentliga arbetsgivare skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §	
Om det står klart att ingen av de åtgärder som avses i 2 § kan ordnas för den unge, skall länsarbetsnämnden anvisa den unge arbete på en särskild inskolningsplats. Anvisning *skall* ske *senast sju* veckor *efter det att den unge har anmält sig som sökande hos arbetsförmedlingen* och uppfyllt de villkor som i övrigt gäller för anvisning.	Om det står klart att ingen av de åtgärder som avses i 2 § kan ordnas för den unge, skall länsarbetsnämnden anvisa den unge arbete på en särskild inskolningsplats. Anvisning *får* ske *först när den sökande i fyra* veckor *deltagit i jobb-sökar-aktiviteter som anordnats av länsarbetsnämnden* och uppfyllt de villkor som i övrigt gäller för anvisning.
Om den unge har slutat skolan eller någon annan längre utbildning under våren, *skall dock* anvisning ske den 1 *november* samma år, *även om tiden efter anmälan därvid överstiger sju veckor.* Anvisning får i sådana fall ske även tidigare, om det finns särskilda skäl för det.	Om den unge har slutat skolan eller någon annan längre utbildning under våren, *får* anvisning ske *tidigast* den 1 *oktober* samma år. Anvisning får i sådana fall ske även tidigare, om det finns särskilda skäl för det.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1991:000)om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:000) om tillfällig avvikelse från lagen (1981:691) om socialavgifter

dels att nuvarande bestämmelse skall betecknas 1 §,

dels att 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 2—4 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse[1]	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Av de arbetsmarknadsavgifter som enligt 4 kap. 7 § lagen (1981:691) om socialavgifter förs till staten skall under budgetåret 1991/92 sammanlagt *1 647,6* milj. kr. användas för finansiering av	Av de arbetsmarknadsavgifter som enligt 4 kap. 7 § lagen (1981:691) om socialavgifter förs till staten skall under budgetåret 1991/92 sammanlagt *3 859,95* milj. kr användas för finansiering av
1. utbildningsbidrag till sådan deltagare i arbetsmarknadsutbildning enligt förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning som inte uppfyller medlems- och arbetsvillkoren i 6 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring,	1. utbildningsbidrag till sådan deltagare i arbetsmarknadsutbildning enligt förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning som inte uppfyller medlems- och arbetsvillkoren i 6 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring,
2. bidrag enligt förordningen (1984:518) om utbildning i företag,	2. bidrag enligt förordningen (1984:518) om utbildning i företag,
3. upphandling av särskilt anordnad arbetsmarknadsutbildning,	3. upphandling av särskilt anordnad arbetsmarknadsutbildning,
4. arbetsmarknadsverkets kostnader för att anordna jobb-sökaraktiviteter.	4. arbetsmarknadsverkets kostnader för att anordna jobb-sökaraktiviteter,
	5. bidrag enligt förordningen (1986:414) om rekryteringsstöd,
	6. bidrag enligt förordningen (1987:8) om bidrag för inskolningsplatser.
	2 §
	En arbetsgivare som låter en anställd delta i utbildning får från de arbetsgivaravgifter som han enligt 2 kap. 1 § lagen (1981:691) om socialavgifter skall betala göra avdrag enligt bestämmelserna i 3—4 §§ om han efter anvisning av länsarbetsnämnden anställer en ersättare för den som deltar i utbildning.

[1] Lydelse enligt 1990/91:AU11.

3 §

För ersättare som avses i 2 § får avdrag göras med 460 kronor per arbetsdag som arbetsgivaren har haft ersättaren anställd.

4 §

För varje arbetstagare som deltar i av länsarbetsnämnden godkänd yrkesinriktad utbildning eller utbildning som ökar arbetstagarens förutsättningar att tillgodogöra sig ny teknik eller utföra nya arbetsuppgifter får avdrag göras med högst 75 kronor per utbildningstimme, sammanlagt dock högst 30 000 kronor.

Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1991

Bostadsdepartementet

Bostadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: statsrådet Lönnqvist

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m.

Elfte huvudtiteln

B. Bostadsförsörjning m.m.

B 17. Investeringsbidrag till bostadsbyggande

1 Inledning

Riksdagen har för budgetåret 1991/92 under anslaget B 17. Investeringsbidrag till bostadsbyggande anvisat ett förslagsanslag på 5 500 milj.kr. (prop. 1990/91:100 bil. 13, BoU 12, rskr. 199).

Från anslaget betalas bidrag enligt förordningen (1990:1369) om statligt investeringsbidrag för ny- och ombyggnad av bostäder. Sådana bidrag lämnas fr.o.m. den 1 januari 1991 för ny- och ombyggnad av permanenta bostäder. Syftet med bidraget är att kompensera bostadsbyggandet för ökade kostnader som följer av de slopade reduceringsreglerna för mervärdeskatten för byggnads- och anläggningsarbeten. Bidraget lämnas med 9,7 % av de beräknade kostnaderna inkl. mervärdeskatt för bidragsberättigade ändamål.

2 Ändring av bidragsandelen

Mitt förslag: För att finansiera vissa insatser för pensionärer med låg eller ingen ATP sänks investeringsbidraget för bostadsbyggande från nuvarande 9,7 % till 9,0 %.

Skälen för mitt förslag: I prop. 1990/91:119 har regeringen föreslagit att ett särskilt kommunalt bostadstillägg införs som komplement till det nuvarande kommunala bostadstillägget till folkpension. Förslaget avser att kompensera pensionärer med ingen eller låg ATP för boendekostnadsökningar utöver dem som skattereformen medfört, dvs. sådana ökningar som inte mot-

svaras av höjda kommunala bostadstillägg. Enligt regeringsförslaget skall det särskilda kommunala bostadstillägget fylla ut skillnaden mellan å ena sidan pensionsberättigades allmänna pension och övriga inkomster enligt reglerna för beräkning av årsinkomst vid prövning av KBT och å andra sidan socialbidragsnormen i den pensionsberättigades kommun. Från inkomsterna skall avdrag göras för skälig boendekostnad. Den totala kostnaden för såväl staten som kommunerna för det särskilda kommunala bostadstillägget beräknades till ca 300 milj.kr. för 1991 och ett förslag till finansieringen av åtgärden skulle presenteras i kompletteringspropositionen. Riksdagen har därefter gjort vissa justeringar i regeringens förslag bl.a. beträffande kostnadsfördelningen mellan stat och kommun (1990/91:SfU 19, rskr. 196). Statens andel av kostnaden för det särskilda tillägget kan numera beräknas uppgå till ca 220 milj. kr.

Vidare har regeringen tidigare denna dag beslutat om förslag till vissa förbättringar av det särskilda grundavdraget vid inkomstbeskattningen för pensionärer. Förslaget innebär att reglerna om begränsningar av det särskilda grundavdraget för folkpensionärer ändras så att vissa pensionärer med reducerade pensionsförmåner får högre särskilt grundavdrag. Inkomstbortfallet har beräknats till ca 180 milj.kr.

Jag förordar att ifrågavarande insatser finansieras genom att investeringsbidraget för bostadsbyggande sänks från nuvarande 9,7 % till 9,0 %. Sänkningen av bidraget beräknas medföra en minskning av statens utgifter för investeringsbidrag med ca 400 milj.kr. per helår. Jag har vid min beräkning utgått från det av boverket beräknade bostadsbyggandet innevarande år.

Jag förordar att sänkningen av investeringsbidragets storlek skall träda ikraft den 1 juli 1991 och att den med hänsyn till pågående planering av ny- och ombyggnad av bostäder endast tillämpas i fråga om projekt för vilka ansökan om bidrag kommer in till kommunen efter ikraftträdandet.

Till följd av sistnämnda kommer sänkningen att ge full budgeteffekt först fr.o.m. budgetåret 1992/93. För budgetåret 1991/92 beräknar jag att ändringen ger halv effekt.

3 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag förordat i fråga om investeringsbidrag till bostadsbyggande,

2. med ändring av riksdagens beslut (1990/91:BoU 12, rskr. 199) till *Investeringsbidrag för bostadsbyggande* för budgetåret 1991/92 under elfte huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag på 5 300 000 000 kr.

Civildepartementet

Civildepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: statsrådet Johansson

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m. m.

Trettonde huvudtiteln

Statliga löneavtal 1991–1993

Statens arbetsgivarverk (SAV) och de statsanställdas huvudorganisationer – SACO, Statsanställdas förbund (SF) och TCO-OF – har i mars 1991 träffat stabiliseringsavtal för perioden den 1 januari 1991–den 31 mars 1993. Avtalen berör ca 400000 statligt anställda. Det rör sig såvitt här är av intresse om tre avtal vars viktigaste innehåll redovisas i det följande.

Avtal om slutlig reglering av RALS 1989–90

Det första är ett avtal om slutlig reglering av RALS 1989–90 (ramavtal om löner m. m. 1989–1990 för statstjänstemän m. fl.). I avtalet har prisutvecklingsgarantin fastställts till 1,2%, dock lägst 180 kr. i månaden, i likhet med vad som avtalats på det kommunala området. Dessa löneökningar sker generellt fr. o. m. den 1 oktober 1990. Nivåökningen beräknas till totalt 1,4% och kostnadsökningen till 0,3%.

Vidare har parterna avsatt 35 milj. kr. för uppräkning av anslaget till Statshälsan för budgetåret 1991/92. För den s. k. Masterutbildningen har avsatts 8 milj. kr. SACO och SF har tilldelats 8 milj. kr. för rationaliseringsåtgärder inom polisväsendet; i RALS 1989–90 avsattes medel för polispersonal. Dessutom har Trygghetsstiftelsen tillförts 30 milj. kr. som engångsanvisning (se avsnitt C 16. Trygghetsåtgärder för statsanställda). Slutligen har parterna fördelat avsatta medel (totalt 60 milj. kr.) för löneåtgärder för arbete av lika värde.

Ramavtal om löner 1991–1993

I det andra avtalet, ramavtalet om löner m. m. 1991–1993 för statstjänstemän m. fl. (RALS 1991–93) regleras löner m. m. under avtalsperioden den 1 januari 1991–den 31 mars 1993. I fråga om lönehöjningar innebär avtalet följande.

Fr. o. m. den 1 juli 1991 får de som tjänar upp till 13800 kr. 209 kr. i

lönelyft, de som tjänar upp till 14 000 kr. 200 och de med en månadslön på högst 14 200 kr. 100 kr. i lönelyft.

Det icke nivåhöjande utrymmet (INU), dvs. ålders- och kvalifikationstillägget, betalas fr. o. m. den 1 januari 1991 som ett generellt tillägg på 1,15 % för anställda med individuella löner.

Fr. o. m. den 1 april 1992 fördelas lokalt ett löneutrymme motsvarande 3,3 % av den genomsnittliga lönesumman, dock lägst 320 kr. per månad. Utöver detta tillkommer det icke nivåhöjande utrymmet (INU) på drygt 1 %.

RALS 1991–1993 innehåller vidare nya sjuklöneregler som har anpassats till ändringarna i lagen (1962:381) om allmän försäkring. Reglerna gäller fr. o. m. den 1 mars 1991 och innebär att de tre första sjukdagarna ersätts med 75 % av lönen. Fr. o. m. den fjärde sjukdagen är ersättningen 90 % av lönen. Inkomstbortfall för vård av sjukt barn ersätter försäkringskassan direkt med 80 % av inkomsten. Arbetsgivaren ersätter kostnader för patientavgiften för läkarvård upp till 85 kr. fr. o. m. den 1 juli 1991 och upp till 95 kr. fr. o. m. den 1 april 1992. Sjukvårdande behandling ersätts med högst 50 resp. 55 kr.

I avtalet har vidare avsatts 0,1 % av lönesumman för finansiering av Trygghetsstiftelsen fr. o. m. den 1 juli 1991 (se avsnitt C 16. Trygghetsåtgärder för statsanställda).

Löneökningarna fr. o. m. den 1 juli 1991 medför en nivåökning på 1 % och en kostnadsökning på 0,5 %. Inberäknat prisutvecklingsgarantin blir kostnadsökningen för år 1991 sammanlagt 1,6 %. För år 1992 uppgår nivåökningen till 3,3 % och kostnadsökningen till 2,5 %, vartill kommer 0,5 % från år 1991. Till år 1993 överförs en kostnadsökning på 0,8 %.

RALS 1991–93 ansluter till förslag till stabiliseringsavtal som lagts fram av regeringens särskilda förhandlingsgrupp (FHG) under ledning av f. d. generaldirektören Bertil Rehnberg.

Nytt pensionsavtal

Det tredje stabiliseringsavtalet är det nya statliga pensionsavtalet som träder i kraft den 1 januari 1992. Avtalet är resultatet av många års förhandlingar. Den största nyheten i avtalet är en övergång från s. k. brutto- till nettosystem. Det innebär att den statliga pensionen beräknas som ett tillägg till folkpension och allmän tilläggspension (ATP) och utan att hänsyn tas till storleken av de allmänna förmånerna. Pensionssystemet för de statligt anställda kommer därigenom att likna det system som gäller på den privata sektorn.

Fr. o. m. år 1992 blir pensionsåldern 65 år för i princip alla statsanställda. Om arbetsgivaren medger det får arbetstagaren kvarstå i anställningen.

Avtalet innehåller dock långtgående övergångsbestämmelser för de kategorier arbetstagare som i dag har en lägre pensionsålder eller pensioneringsperiod. De som väljer att utnyttja dessa bestämmelser får dock inte den nya pensionsnivån fullt ut.

Avtalet innehåller två särbestämmelser när det gäller pensionsålder. Den ena avser anställda i säkerhetstjänst, dvs. lokförare. Om en sådan

anställd på grund av nedsatt arbetsförmåga inte anser sig kunna fullgöra tjänsten på tillfredsställande sätt, får han efter prövning i varje särskilt fall en lägre pensionsålder, dock lägst 60 år. Läkarintyg behövs inte. Den andra särbestämmelsen gäller yrkesofficerarnas pensionsålder. Den frågan utreds vidare under år 1991. Utredningen genomförs så att förhandlingar om nytt pensionsavtal för yrkesofficerare kan slutföras senast den 31 december 1991. I avvaktan på ett sådant nytt avtal gäller nuvarande regler.

Bestämmelserna om efterlevandepensionering har i det nya pensionsavtalet anpassats till ändringarna i den allmänna försäkringen. Avtalets regler om efterlevandepension träder i kraft fr. o. m. den 1 april 1991. Arbetstagare som avgår med ålderspension (motsvarande) under år 1991 behåller dock nuvarande avtalsregler.

Pensionsavtalet innehåller slutligen en annan nyhet som också har sin förebild på den privata sidan. Det gäller individuell kompletterande ålderspension. Avsättningarna till denna sker fr. o. m. den 1 januari i år med 1,5% av lönesumman. Den kompletterande ålderspensionen kan tas ut fr. o. m. pensionsavgången, antingen livsvarigt eller temporärt.

Det nya pensionsavtalet är totalfinansierat. Det åstadkoms i huvudsak genom höjning av pensionsåldrarna, löneutvecklingsgarantin (LUG) i RALS 1989–90 och vissa förändringar i de allmänna anställningsvillkoren.

De nu redovisade avtalen har godkänts såväl av riksdagens finansutskott som av regeringen.

Regeringen har i årets budgetproposition beräknat medel för avtalskostnader under anslaget till täckning av merkostnader för löner och pensioner m. m.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle

att ta del av vad jag nu har anfört om de statliga löneavtalen för 1991–1993.

Förordnandepension m. m.

Frågan om den särskilda rätten till förordnandepension var föremål för överväganden i samband med tillkomsten av statens allmänna tjänstepensionsreglemente (1959:287) (prop. 1959:151, s. 34).

Särskilda regler om pensionsförmåner finns i förordningen (1984:1041) om förordnandepension m. m. och i förordningen om tjänstepensionsrätt för statsråd (SAVFS 1987:6 B 4). Reglerna i dessa förordningar innehåller tillägg till och undantag från det allmänna pensionsavtalet.

Det nya pensionsavtalet är – till skillnad från det tidigare – formellt inte tillämpligt i fråga om förordnandetjänster. För att åstadkomma en anpassning till det nya pensionsavtalet måste därför reglerna i de nämda förordningarna ändras. I anslutning härtill bör även särskilda övergångsbestämmelser beslutas i fråga om bl. a. efterlevandepension i vissa fall. Det gäller bl. a. beträffande den som efter den 31 mars 1991 men innan de aktuella

förordningsändringarna trätt i kraft avgått med rätt till förordnandepension eller avlidit under innehavd tjänst.

För vissa av dem som innehar förordnandetjänster kan de nya pensionsreglerna medföra en lägre total pension från 65 år om de inte får rätt till hel ATP. Regeringen bör få rätt att, om särskilda skäl föreligger, besluta om en höjning av förordnandepensionen efter 65 år i sådana fall.

Pensionsreglerna för statsråden bör ändras i huvudsak i överensstämmelse med förändringarna av reglerna för förordnandepensioner.

Hemställan

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

att godkänna de riktlinjer för förordnandepension m. m. som jag har förordat.

B. Utvecklingsfrågor

B 1. Vissa utvecklingsåtgärder

I budgetpropositionen (prop. 1990/91:100 bil. 15 s. 12–13) har föreslagits att till Vissa utvecklingsåtgärder skall för budgetåret 1991/92 anvisas ett reservationsanslag på 38 milj. kr.

Från detta anslag finansieras olika utvecklingsarbeten i syfte att förnya den offentliga sektorn för vilka lämnas en redogörelse i budgetpropositionen. Bl. a. har medel avsatts för utveckling av *högre förvaltningsstudier för statstjänstemän*. Utbildningen omfattar fyra områden: strategiskt personalarbete och kompetensutveckling, förvaltningspolitik och förnyelsearbete, internationellt förvaltningsarbete och förhandlingar samt ekonomi och styrning. För tre av dessa områden startar utbildningen under denna månad.

I avtal om slutlig reglering enligt RALS 1989–90 m. m. har statens arbetsgivarverk och de statsanställdas huvudorganisationer kommit överens om att avsätta 8 milj. kr. för denna utbildning. Regeringen har godkänt avtalet. Jag föreslår att anslaget räknas upp med detta belopp.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under trettonde huvudtitelns reservationsanslag *Vissa utvecklingsåtgärder* för budgetåret 1991/92 anvisa 8 000 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1990/91:100 bil. 15.

B 3. Anskaffning av ADB-utrustning

Över detta anslag finansieras och redovisas generellt användbar ADB-utrustning som anskaffas inom den civila statsförvaltningen exkl. de af-

färsdrivande verken, universiteten och högskolorna. I budgetpropositionen (prop. 1990/91:100 bil. 15) har föreslagits att till Anskaffning av ADB-utrustning för budgetåret 1991/92 anvisas ett reservationsanslag på 533 milj. kr.

Chefen för socialdepartementet har tidigare denna dag behandlat frågan om en utbyggnad av ADB-stödet inom försäkringskassorna. Jag har i samråd med henne för anskaffning av ADB-utrustning till socialförsäkringsadministrationen beräknat ett anslagsbehov för budgetåret 1991/92 på högst 125 000 000 kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

1. att under trettonde huvudtitelns reservationsanslag *Anskaffning av ADB-utrustning* för budgetåret 1991/92 anvisa 125 000 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1990/91:100 bil. 15.
2. att medge att datorutrustning beställs – utöver tidigare medgivet belopp – till ett värde av högst 101 000 000 kr.

C. Statistik, förvaltning m. m.

C 8. Bidrag till Statshälsan

I budgetpropositionen (prop. 1990/91:100 bil. 15 s. 42–43) har föreslagits att till Bidrag för Statshälsan skall för budgetåret 1991/92 anvisas ett förslagsanslag på 357 milj. kr.

Från anslaget betalas bidrag till Statshälsan i enlighet med kollektivavtal mellan statens arbetsgivarverk och de statsanställdas huvudorganisationer. I avtal om slutlig reglering enligt RALS 1989–90 m. m. har parterna funnit att för finansieringen av Statshälsans verksamhet krävs det ytterligare 35 milj. kr. fr. o. m. den 1 juli 1991 jämfört med de 357 milj. kr. som angavs i RALS 1989–90. Avtalet har godkänts av regeringen.

I budgetpropositionen anmäldes också att förhandlingar pågick om ett nytt statligt avtal om företagshälsovård och att frågor med anledning av resultatet av förhandlingarna skulle tas upp i kompletteringspropositionen. Vidare anmäldes att frågan om ett höjt belopp per anställd som myndigheterna under budgetåret 1991/92 skall betala som bidrag till finansieringen av företagshälsovårdens insatser skulle tas upp i propositionen. För innevarande budgetår bidrar myndigheterna med 145 kr. per anställd. Bidraget, som betalas till en inkomsttitel på statsbudgeten, har varit oförändrat sedan budgetåret 1987/88.

Förhandlingarna om ett nytt statligt avtal om företagshälsovård har ännu inte slutförts. Förhandlingarna rör bl. a. en ny finansieringsform för Statshälsan som innebär att verksamheten till största delen skall finansieras med avgifter som myndigheterna betalar direkt till Statshälsan för dess tjänster.

Jag föreslår att anslaget räknas upp med det belopp parterna kommit

överens om i avtalet om slutlig reglering enligt RALS 1989–90 m.m. I avvaktan på att avtal träffas om ny finansieringsform för Statshälsan skall affärsverken under budgetåret 1991/92 bidra till finansieringen av de ökade kostnaderna för företagshälsovården genom att till en inkomsttitel på statsbudgeten betala 600 kr. per anställd. På motsvarande sätt skall övriga myndigheter bidra med 300 kr. per anställd.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under trettonde huvudtitelns förslagsanslag *Bidrag till Statshälsan* för budgetåret 1991/92 anvisa 35 000 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1990/91:100 bil. 15.

C 12. Externa arbetstagarkonsulter

I budgetpropositionen (prop. 1990/91:100 bil. 15 s. 45) har föreslagits att till Externa arbetstagarkonsulter skall för budgetåret 1991/92 anvisas ett förslagsanslag på 8 409 000 kr.

Från anslaget betalas utgifter för konsulter som personalorganisationerna anlitar i rationaliseringsfrågor med stöd av medbestämmandeavtal som har godkänts av regeringen. Anslaget disponeras av statens arbetsgivarverk.

I RALS 1991–93 har parterna enats om att medlen för anlitande av externa arbetstagarkonsulter räknas upp med 1 % för budgetåret 1991/92. Regeringen har godkänt avtalet.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att under trettonde huvudtitelns förslagsanslag *Externa arbetstagarkonsulter* för budgetåret 1991/92 anvisa 84 000 kr. utöver vad som föreslagits i prop. 1990/91:100 bil. 15.

C 16. Trygghetsåtgärder för statsanställda

RALS 1989–90 omfattade ett nytt trygghetsavtal för statsanställda som började gälla fr.o.m. den 1 april 1990. För det nya trygghetssystemet har för budgetåret 1990/91 anvisats ett reservationsanslag på 300 milj. kr. (se prop. 1989/90:100 bil. 15 s. 45, AU18, rskr. 213). För budgetåret 1989/90 avsattes preliminärt 50 milj. kr. i avvaktan på det nya trygghetsavtalet (se prop. 1988/89:150 bil. 12 s. 7, FiU30, rskr. 327).

Trygghetssystemet innefattar förutom ett trygghetsavtal (SAV Cirk. 1989 A 37) fonderade medel om 350 milj. kr. samt en partsgemensam stiftelse, Trygghetsstiftelsen, som ger råd och stöd i övertalighetsfrågor och som ansvarar för användningen av de avsatta medlen.

I avtal om slutlig reglering enligt RALS 1989–90 m.m. har statens arbetsgivarverk och de statsanställdas huvudorganisationer kommit över-

ens om att för finansiering av Trygghetsstiftelsen avsätta ett engångstillskott på 30 milj. kr. per den 1 juli 1991. Vidare har parterna i RALS 1991–93 för finansiering av Trygghetsstiftelsen avsatt 0,1 % av lönesumman fr. o. m. den 1 juli 1991. Beloppen skall enligt förhandlingsprotokoll den 15 mars 1991 ökas med ränta för ett kvartal enligt den 15 mars gällande diskonto. Regeringen har godkänt avtalen.

Regeringens treåriga program för att reducera kostnaderna för den statliga administrationen med 10 % genom strukturella förändringar kommer att innebära att personal måste sägas upp. Omställningen kommer att ställa stora krav på både arbetsgivare och anställda. Den hjälp Trygghetsstiftelsen kan ge i detta sammanhang är enligt min mening mycket betydelsefull och bör uttnyttjas av alla berörda. Jag har med ledning av avtalen beräknat medelsbehovet för budgetåret 1991/92 till 89 175 000 kr.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Trygghetsåtgärder för statsanställda* för budgetåret 1991/92 anvisa ett reservationsanslag på 89 175 000 kr.

Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1991

Innehållsförteckning del I

Innehållsförteckning

Bilaga I:1 Reviderad finansplan

1 En politik för bättre tider 1
2 Det ekonomiska läget 8
3 Sverige och den internationella integrationen 17
4 Stabiliseringspolitiken 22
5 Tillväxtpolitiken 31
6 Välfärdspolitiken 40
7 Politik för uthållig tillväxt 45

Statsbudgeten och särskilda frågor

1 Statsbudgeten budgetåret 1990/91 och 1991/92 48
2 Underliggande budgetutveckling 55
3 Statens lånebehov och statsskuldens förändring 56
4 Rörliga krediter 59
5 Statliga garantier 60
6 Årsbokslut för staten 65
7 Finansfullmakten 68
8 Budgetering exklusive mervärdeskatt 69
9 Statliga betalningar och postgirot 74
10 Statlig lokalförsörjning 82
11 Konsekvenser för de statliga myndigheterna av införandet av särskild löneskatt 92
12 Bemyndigande att uppta lån i riksgäldskontoret för vissa ADB-investeringar 93

Hemställan 94

Bil I:1.1 Reviderad nationalbudget
Bil I:1.2 Långtidsbudget
Bil I:1.3 Utdrag ur riksrevisionsverkets reviderade inkomstberäkningar för budgetåret 1991/92
Bil I:1.4 Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden, m.m. budgetåret 1991/92
Bil I:1.5 Reviderat förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92

Bil I:2 Utrikesdepartementet
Bil I:3 Socialdepartementet
Bil I:4 Finansdepartementet
Bil I:5 Utbildningsdepartementet
Bil I:6 Arbetsmarknadsdepartementet
Bil I:7 Bostadsdepartementet
Bil I:8 Civildepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Engström, Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Lööw, Persson, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsråden Johansson, Freivalds, Hjelm-Wallén, Gradin, R. Carlsson, Thalén, G. Andersson, Larsson, Åsbrink, Göransson, Persson, Hellström, Sahlin, Lööw, Lönnqvist, Molin, Dahl

---

Förslag till riksdagen rörande omställning och minskning av den statliga administrationen

Statsrådet Johansson anför:

I regeringens skrivelse 1990/91: 50 om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna aviserades ett treårigt program där hela den statliga administrationen genom strukturella förändringar skall reduceras med 10%. I budgetpropositionen (prop.1990/91: 100 bil.2) redovisades vissa åtgärder. Jag återkommer nu till det samlade program som då aviserades.

Den omställning och minskning av administrationen som nu redovisas är ett resultat av politiska beslut inom en rad områden. Inom t.ex. det jordbrukspolitiska området sker nu en mycket snabb avveckling av de omfattande regelsystem som under lång tid har styrt verksamheten. Det bostadspolitiska stödsystemet förändras genom förenklingar och effektiviseringar. Inom social- och arbetsmarknadspolitiken har en systematisk tillämpning av arbetslinjen introducerats, d.v.s. en rad olika insatser vidtas som syftar till att motverka en ökad utslagning i arbetslivet. Inom skolområdet har en långtgående decentralisering med ett samlat ansvar i kommunerna genomförts. Inom näringspolitiken har en samordning av statens insatser i syfte att främja den ekonomiska tillväxten beslutats. Ytterligare förslag till förändringar kommer att presenteras inom kort. Det planerade försvarsbeslutet år 1992 kan komma att få genomgripande konsekvenser för administrationen inom försvaret. Den internationella integrationen kommer att få betydande återverkningar på stora delar av den statliga förvaltningen.

Samtidigt som dessa förändringar genomförs pågår inom alla samhällssektorer en utveckling mot internationalisering, avreglering och decentralisering. Denna utveckling påverkar administrationen inom såväl den privata som den kommunala och den statliga sektorn.

Inom det statliga området har ett omfattande förvaltningspolitiskt utvecklingsarbete bedrivits. Grundläggande i detta arbete är att införa en resultatorienterad styrning i statsförvaltningen. Det innebär att de direkt verksamhetsansvariga ges ett större utrymme att finna lösningar för att uppnå de mål som statsmakterna sätter upp för verksamheten. Samtidigt

1 *Riksdagen 1990/91. I saml. Nr 150. Bilaga II.*

skärps kraven på uppföljning och utvärdering. Viktiga inslag utgörs av decentralisering, delegering och regelförenkling samt att förvaltningen utformas på ett sätt som stimulerar till ett effektivt resursutnyttjande. Inte minst gäller det att utveckla en ökad grad av efterfrågestyrning genom intäktsfinansiering och utvecklade beställar- och leverantörsförhållanden.

I det följande redogör jag för de utgångspunkter som har gällt för arbetet med omställningen och minskningen av den statliga administrationen och hur de har tillämpats i vissa fall. Jag kommer också att behandla personalfrågornas hantering i förändringsarbetet, internationaliseringens betydelse för statsförvaltningen samt utvecklingen av regeringens och regeringskansliets arbetsformer. Respektive statsråd behandlar förändringarna inom sina områden.

De åtgärder som är aktuella avser både anslagsfinansierad och avgiftsfinansierad administrativ verksamhet. För att undvika negativa effekter för medborgarna har särskild hänsyn tagits till behovet av att upprätthålla den direkta fältverksamhet som staten bedriver. Kraven på effektiviseringar i affärsverken och annan konkurrensutsatt verksamhet ställs enligt affärsmässiga priciper. De omfattas därför inte av detta program.

Programmet omfattar budgetåren 1991/92–1993/94. Flera åtgärder i programmet har redan förelagts riksdagen i budgetpropositionen 1991 eller i särpropositioner. Nu föreslås ytterligare ett antal åtgärder inför nästa budgetår. Övriga åtgärder avses att genomföras successivt under perioden.

Den nya budgetprocessen bör verksamt kunna bidra till både precisering och genomförande av de riktlinjer för omställning och minskning av förvaltningen som nu föreläggs riksdagen. I många fall är den planerade tidpunkten för ställningstagande och genomförande av de strukturförändringar, som nu presenteras, sådan att den sammanfaller med den fördjupade verksamhetsprövningen i den nya budgetprocessen. Om en sådan överensstämmelse inte finns får en bedömning ske från fall till fall av hur statsmakternas beslut för verksamheten bör utformas och vilken tidsperiod det bör avse.

Den lokala myndighetsnivån stärks

Övergången till resultatorienterad styrning ställer nya krav på de centrala myndigheterna. Inslaget av planering samt detalj- och regelstyrning minskar. Detta ger utrymme för en betydande delegering till regional och lokal nivå. Ansvarsförhållandena bör anpassas till denna utveckling.

En del förvaltningar har byggts upp som en enda rikstäckande myndighet med regionala och lokala nivåer inom myndigheten. Andra har strukturerats med ett antal myndigheter med olika slags hierarkiskt ansvar eller sidoordnade ansvar. I vissa fall saknas klarläggande föreskrifter från statsmakterna om hur förvaltningsansvaret mellan myndigheter i en sådan myndighetsstruktur skall vara fördelat. I verksinstruktionerna används ofta obestämda uttryck som tillsyn, kontroll, samråd etc. Därigenom kan ansvarsförhållandena bli oklara eller i praxis utvecklas efter riktlinjer som inte övervägts närmare.

De åtgärder som nu föreslås syftar bl.a. till en mer ändamålsenlig

myndighetsstruktur och en renodling av förvaltningsmyndigheternas uppgifter och roller.

Flera centrala myndigheter bör anpassas till nya förutsättningar och till *en resultatorienterad styrning*. Det gäller bl. a. universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), rikspolisstyrelsen, domstolsverket, riksåklagaren och riksskatteverket.

En översyn av styrningen och resursutnyttjandet inom *högskolan* pågår. En resultatorienterad styrning och en fortsatt decentralisering av ansvar och befogenheter till högskolorna får konsekvenser för UHÄ. Planeringen av högskolans dimensionering bör i fortsättningen ske i sådana termer att behovet av central planering på UHÄ försvinner. UHÄs uppgifter kommer i framtiden att koncentreras på uppföljning och utvärdering.

En översyn av organisationsstrukturen inom *polisväsendet* pågår. Förändringar i fråga om organisation och uppgifter avses genomföras på alla nivåer inom polisen. Ett syfte med förändringen är att åstadkomma en renodling av rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet och en fortsatt decentralisering. Bl.a. kommer en anpassning till det nya budgetsystemet att medföra en decentralisering av viktiga ekonomiadministrativa funktioner från central nivå till polisens fältorganisation. Som en följd av detta kommer rikspolisstyrelsen att omorganiseras.

En stor del av *domstolsverkets* och *riksåklagarens* resurser tas idag i anspråk för löpande administrativa uppgifter. Ansvaret för t. ex. personal- och ekonomiadministrationen bör flyttas över till regional eller lokal nivå.

Förändringarna i *skatteförvaltningens* och *exekutionsväsendets* länsorganisation gör det möjligt att sänka administrationskostnaderna. Förändringarna innebär bl.a. en omfattande decentralisering och integrering av arbetet med olika skatter och avgifter. En översyn kommer också att göras av fördelningen av arbetsuppgifter och ansvar mellan rikskatteverket och de regionala myndigheterna.

Kommunerna ges större handlingsutrymme

Ett viktigt mål för förändringsarbetet är att skapa en klarare ansvarsfördelning mellan stat och kommun och att stärka den lokala nivån. Statens styrning av kommunerna förändras genom att statliga detaljregler avskaffas. Kommunerna ges därigenom större möjligheter att anpassa verksamheterna till medborgarnas behov.

Den statliga administrationen måste anpassas till de nya styrformerna. En minskad omfattning av arbetet med medelstilldelning, planering och detaljreglering leder till att den statliga administrationen på dessa områden kan minskas. De statliga myndigheterna bör koncentrera sitt arbete på att ge statsmakterna underlag för sin styrning genom att följa upp och utvärdera de kommunala verksamheterna mot de mål som statsmakterna har satt upp.

Ett exempel på detta är det nya styrsystemet för skolan. Det innebär att det nya *skolverkets* uppgifter huvudsakligen skall vara utveckling av skolan och uppföljning och utvärdering av skolverksamheten. Den tidigare regionala förvaltningen avvecklas. I stället får skolverket en särskild fältorgani-

sation, och skolverket bestämmer själv var i landet personerna i fältorganisationen skall placeras. Rollfördelningen mellan staten och kommunerna klargörs. Verksamheten på lokal nivå stärks medan den regionala mellannivån minskar kraftigt.

Inom *socialstyrelsen* har regionala tillsynsenheter för hälso- och sjukvården och tandvården inrättats. Genom decentraliseringen av tillsynsfunktionen skapas en närhet till den verksamhet som skall följas och en klarare intern rollfördelning inom socialstyrelsen. Socialstyrelsens centrala verksamhet kan nu i ökad grad koncentreras till uppföljning och utvärdering.

Socialstyrelsens uppgifter på *beredskapsområdet* bör i fortsättningen omfatta övergripande planering och tillsyn i frågor av riksintresse. Primär- och landstingskommuner svarar enligt totalförsvarets ansvarsprinciper för övriga frågor. De har också ett ansvar för att de nationella målen uppfylls. Socialstyrelsens roll blir att följa upp och utvärdera verksamheterna i förhållande till de mål för totalförsvaret som statsmakterna har satt upp.

Genom att skapa en sammanhållen och samordnad regional statlig förvaltning underlättas dialogen mellan stat och kommun och det statliga samordningsansvaret läggs så nära kommunerna som möjligt. *Länsstyrelserna* får också ett ökat ansvar för uppföljning och utvärdering av offentlig verksamhet på lokal nivå.

Bättre samordning för gemensamma mål

Ansvarsfördelningen mellan myndigheter bör vara så klar och tydlig som möjligt. Samtidigt bör vissa verksamheter samordnas ochsamverkan mellan myndigheter utvecklas. Beslut om samordning bör främst vägledas av önskemålet att föra samman verksamheter med gemensamma politiska mål.

I vissa fall bör myndigheter slås ihop och bilda en ny myndighet inom samma verksamhetsområde. Ett sådant exempel är bildandet av en ny *näringspolitisk myndighet* vars organisation anpassas till de nya näringspolitiska målen. Den nya myndigheten avses bli inrättad den 1 juli 1991. Statens energiverk, statens industriverk och styrelsen för teknisk utveckling läggs samtidigt ned.

Som ett exempel på att närliggande verksamheter sammanförs kan nämnas *den lantbrukskemiska laboratorieverksamheten* som föreslås föras över från lantbruksstyrelsen till Sveriges lantbruksuniversitet i samband med att en ny central jordbruksmyndighet inrättas.

Förslag kommer att lämnas till riksdagen om att *ett nytt folkhälsoinstitut* inrättas som skall vara det nationella samordningsorganet för folkhälsofrågor i vid bemärkelse. Institutet föreslås överta och vidareutveckla det tvärsektoriella folkhälsoarbetet som i dag utförs av bl.a. socialstyrelsen. Syftet är att få en klarare rollfördelning mellan de olika sektorsorganen och att de olika myndighetsinsatserna kan samordnas i gemensamma program och därigenom effektiviseras.

Samverkan, som grundas mer på ekonomiska och kompetensmässiga skäl, än på att berörda myndigheter har gemensamma verksamhetsmål, bör i större utsträckning än hittills kunna åstadkommas genom att berörda

enheter genom frivilliga avtal kommer överens om lämpliga samverkansformer. Regeringen föreslog i förra årets budgetproposition (prop. 1989/90: 100 bil. 2 s. 25–27) att föreskrifter om myndigheters rätt att ta ut ersättning för vissa varor och tjänster skulle få ges ut. Föreskrifterna skulle bl.a. ge en sådan ökad möjlighet till samverkan. Riksdagen godkände de riktlinjer som redovisades av regeringen (1989/90:FiU20, rskr 204). Jag kommer att senare denna dag föreslå regeringen att besluta om sådana föreskrifter.

Efterfrågan och konkurrens får större betydelse

Den offentliga sektorns verksamheter utsätts i dag sällan för konkurrens. I konkurrensutsatt verksamhet finns effektivare spärrar mot kostnadsökningar och ineffektivitet. Därför bör inslagen av marknadsliknande förutsättningar i offentlig verksamhet öka. Det innebär bl.a. att producent- och beställarrelationer bör utvecklas och att en ökande andel avgiftsfinansiering av tjänsterna bör ske.

Inom flera områden kommer nu en högre grad av efterfrågestyrning att tillämpas.

En särskild utredare ser för närvarande på regeringens uppdrag över *den statliga statistikens* styrning, finansiering och samordning (C 1990: 68). Utredningen bör leda till att den statliga statistiken i ökad omfattning efterfrågestyrs och att användarna ges ett ökat finansiellt ansvar.

De s.k. stabsmyndigheterna *riksrevisionsverket, statskontoret, statens arbetsgivarverk och statens institut för personalutveckling* m.fl. ses för närvarande över. En särskild utredare (C 1990: 04) skall på regeringens uppdrag lämna förslag om den framtida stödverksamhetens inriktning, omfattning, organisation och finansiering. Stödverksamhetens anpassning till myndigheternas behov är i dag ofullständig och snedvridningar i konkurrensförhållandena uppkommer genom att vissa delar finansieras med anslag medan andra finansieras med inkomster. En av utredningens utgångspunkter är därför att omfattningen av stödverksamheten på sikt bör bestämmas av efterfrågan.

Rättmedicinalverket som föreslås inrättas, får ökade möjligheter att upphandla undersökningsresurser. Syftet är att skapa en effektiv och flexibel organisation som kan anpassa sig till förändringar i efterfrågan på undersökningar.

Byggnadsstyrelsens monopol som lokalhållare för statsförvaltningen föreslås upphöra. Som en följd härav kommer verkets lokalförsörjningsverksamhet att ombildas till en efterfrågestyrd servicemyndighet som kan säkerställa att myndigheterna och regeringen tillförsäkras kompetens i lokalförsörjningsfrågor.

För att skapa förutsättningar för en effektivare statlig fastighetsförvaltning föreslås att fastighetsförvaltningen eller delar av denna bolagiseras.

Ett omfattande arbete med att förenkla de regler som styr den offentliga verksamheten pågår sedan flera år. En redovisning av erfarenheterna lämnades i budgetpropositonen (prop. 1990/91: 100 bil.2 avsnitt 5). Regelreformeringsarbetet är en väsentlig del i arbetet med att ompröva och förnya den offentliga sektorn. De förslag som nu lämnas till administrativa förändringar förutsätter i flera fall omfattande förändringar i regelsystemen för de verksamheter som berörs av förslagen.

Alla regelsystem som kräver resurser måste granskas för att undersöka möjligheterna till omprövning och förenkling. Det gäller inte bara att minska den statliga administrationen utan också att få regler som innebär förenklingar och besparingar för kommuner och enskilda m.fl. De mest byråkratiska och kostnadsdrivande måste i första hand angripas och reformeras. Vissa regelsystem kan behöva reformeras i grunden. Särskilt angeläget är det att se över regelsystem med en inbyggd, kostnadsdrivande och svårkontrollerad automatik.

Vad som nu krävs är att förändringsarbetet intensifieras och kommer till stånd på en bred front. Regelreformeringsarbete med den här inriktningen pågår inom flera departements verksamhetsområden.

Socialförsäkringsadministrationens inriktning och omfattning styrs i hög grad av de regelsystem som omger de olika förmånerna. Bl.a. har ett systematiskt arbete påbörjats som syftar till att klargöra särkostnader för olika försäkringsgrenar och hur förmånernas utformning påverkar administrationskostnaderna. En rad större regelförändringar är aktuella. De gäller bl.a. införandet av en arbetsgivarperiod och reformer för en aktiv rehabilitering.

Riksdagens beslut (prop.1990/91: 34, BoU4, rskr.92) om en ny *bostadsfinansiering* innebär betydande förändringar av länsbostadsnämndernas organisation, arbetsformer och dimensionering. Beslutet innebär bl.a. ett slopande av nuvarande ordning med statligt reglerade bostadslån, som beslutas av länsbostadsnämnderna.

Riksdagens beslut om en ny *livsmedelspolitik* (prop.1989/90: 146 JoU25, rskr.325) innebär en avveckling av de interna marknadsregleringarna på livsmedelsområdet. Detta har lett till stora förändringar inom jordbruksnäringen, vilket ställer nya krav på de statliga jordbruksmyndigheterna under omställningsperioden. *Statens jordbruksverk* får ansvaret för att övervaka att den nya livsmedelspolitiken får ett enhetligt och snabbt genomslag i hela landet. Samtidigt avvecklas de nuvarande myndigheterna lantbruksverket och jordbruksnämnderna. Efter omställningsperioden bortfaller flera arbetsuppgifter vid jordbruksverket.

Regeringen har nyligen föreslagit riksdagen väsentliga förenklingar av jordförvärvslagstiftningen (prop.1990/91: 155) fr.o.m. den 1 juli 1991. Förändringarna innebär att ett avsevärt mindre antal jordförvärv kommer att behöva prövas vilket leder till en väsentligt minskad administration.

Den ökade internationaliseringen kommer att påverka den statliga förvaltningen. Förhandlingarna om ett EES-avtal är nu i ett slutskede. Ett sådant avtal ställer nya krav på förvaltningen. Riksdagen har bedömt det som sannolikt att en ansökan om medlemskap i EG kan inlämnas redan under år 1991. Riksdagen har också betonat vikten av att på olika områden belysa konsekvenserna av ett medlemsskap (1990/91:UU8, rskr. 74). Jag vill mot denna bakgrund ge min syn på denna sak.

Det fortsatta och allt mer intensifierade europeiska integrationsarbetet bedrivs på en mängd områden. Närmast kommer det att ställas krav på ökade berednings-, utrednings- och förhandlingsinsatser från regeringskansliets och förvaltningsmyndigheternas sida. Redan nu är ambitionen att i största möjliga utsträckning harmonisera den svenska lagstiftningen med EG-rätten. Ett av uttrycken för detta är den ordning som nu tillämpas i fråga om nya tekniska regler (SFS 1990: 986). Vid en integration kommer delar av det svenska regelsystemet att ändras med avseende på internationella överenskommelser och därtill hörande svensk intern normgivning. Detta ställer i ett förberedande skede krav på ytterligare kompetens. Det nya regelsystemet skall sedan bli föremål för tillämpning, uppföljning, tillsyn och tolkning både nationellt och i det internationella samarbetet. Slutligen kommer behovet av utbildning och information att öka markant.

Det går redan nu att bedöma vilka uppgifter hos myndigheter och andra organ som i särskilt hög grad och på längre sikt kommer att påverkas av integrationsprocessen. Det är dock för tidigt att närmare precisera konsekvenserna på alla områden. Klart är dock att integrationsprocessen med sin tonvikt på de fyra friheterna – fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer – och de angränsande politikområdena bl. a. inom socialpolitiken kommer att få betydande konsekvenser för ett flertal myndigheters verksamhet. Detsamma gäller de rättsliga och institutionella frågorna som integrationen föranleder.

Det innebär att delar av den statliga förvaltningen och dess struktur, organisation, planerings- och budgetcykel samt kompetens kommer att påverkas. Effekterna kan bli påtagliga för vissa myndigheter som kan komma att få en i grunden ändrad organisation och roll. Även myndigheters samverkan såväl med varandra som med regeringskansliet kommer att påverkas. Frågan om kommunikationen såväl inom regeringskansliet som mellan riksdagen och regeringen kan också komma att aktualiseras.

De delar av den statliga förvaltningen, inklusive regeringskansliet, som aktivt kommer att medverka i integrationsarbetet bör ges sådana förutsättningar att integrationsarbetet kan löpa på ett tillfredsställande sätt.

Det bör framhållas att internationaliseringen kommer att ge upphov till både administrativa besparingar på vissa områden och ökade insatser på andra. Omställningen av den statliga administrationen skall därför ske på ett sådant sätt att möjligheten till administrativa vinster tas tillvara samtidigt som integrationsarbetet kan genomföras i enlighet med riksdagens intentioner.

För regeringskansliets del etablerades en samråds- och utredningsorga-

nisation för EG-arbetet år 1988. Denna organisation har nu gett åtskilliga erfarenheter av betydelse i sammanhanget.

Internationaliseringens konsekvenser fordrar dock mera ingående överväganden. Regeringen kommer under våren att initiera ett utredningsarbete där uppgiften är att överväga åtgärder för att den svenska förvaltningen skall få de rätta förutsättningarna för sina uppgifter i det framtida integrationsarbetet.

Den ökade internationaliseringen, förhandlingarna om ett EES-avtal samt ett närmande till EG påverkar redan stora delar av den statliga administrationen. Bl.a. bör vissa myndigheter som arbetar med näringslivsfrågor ses över.

Personalfrågor vid strukturförändringar

Statsmakternas beslut med anledning av regeringens proposition om statlig personalpolitik (prop. 1984/85:219, AU 1985/86:6, rskr. 48; UbU 1985/86:5, rskr. 50) innehåller de grundläggande principerna för personalpolitiken inom statsförvaltningen. Med stöd härav har utvecklingen gått från en centralt reglerad personalpolitik till dagens situation med starkt decentraliserade arbetsgivarbefogenheter där varje myndighet utformar och ansvarar för sin egen löne- och personalpolitik utifrån myndighetens egna förutsättningar och behov.

Förnyelsen och utvecklingen av den offentliga sektorn kräver i många fall en ändrad kompetens och ett annat yrkeskunnande hos de anställda. Den ökade satsningen under senare år på kompetensutveckling för anställda hos staten skall ses mot den bakgrunden. Det är särskilt viktigt med kompetensutvecklingsinsatser för anställda vars arbetsinnehåll förändras i samband med utveckling av verksamhet, organisation och teknik.

Trots satsningarna på kompetensutveckling kan det i samband med strukturförändringar uppstå övertalighetssituationer. Flera av strukturförändringarna inom ramen för detta treåriga program, kommer att leda till övertalighet. Om de som är övertaliga verkligen blir arbetslösa efter uppsägningstidens utgång hänger bl.a. samman med hur väl trygghetssystemet fungerar och hur arbetsgivarna hanterar avvecklingsfrågorna.

Trygghetsmålet är att så långt som möjligt tillse att ingen statsanställd skall behöva bli arbetslös. För detta ändamål finns det statliga trygghetssystemet.

Regeringen har redovisat innebörden av det statliga trygghetsavtal som gäller från den 1 april 1990 i 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:100 bil. 15 s. 45–49, AU18, rskr. 213, se även prop. 1990/91:100 bil. 2 s. 14 och 15). I olika ramavtal om löner för statstjänstemän m.fl. (RALS) har de centrala parterna hittills avsatt sammanlagt ca 496 milj.kr. till en partsgemensam trygghetsstiftelse med uppgift bl.a. att hjälpa uppsagda med personligt stöd i syfte att skapa förutsättningar för nytt arbete på orten.

Det statliga trygghetssystemet torde vara det mest utbyggda trygghetssystemet på arbetsmarknaden. Trygghetssystemet pekar ut arbetsgivarens ansvar och det garanterar både tid och resurser för att lösa övertaligheten i

de enskilda fallen. Enligt min mening finns det därmed förutsättningar för att genomföra nödvändiga strukturrationaliseringar inom staten.

Ansvaret för att genomföra strukturförändringar vilar på myndigheten och myndighetsledningen. Regeringen har i budgetpropositionen 1991 (bil. 15 s. 26) understrukit vikten av att statens arbetsgivarverk intensifierar sitt arbete med att utveckla och ge stöd åt myndigheterna vid strukturförändringar.

Regeringens uppgift är att ange mål och riktlinjer för förändringsarbetet. Av propositioner och regeringens beslut bör det klart framgå vilka områden eller uppgifter som berörs av en strukturförändring och vad en ny eller förändrad verksamhet kommer att innebära i fråga om uppgifter, resurser och struktur. Därmed underlättas också berörda myndigheters bedömning av personalkonsekvenserna.

Hur ledningsfrågorna hanteras har en avgörande betydelse vid strukturförändringar. När en ny myndighet bildas, bör regeringen utse myndighetschefen så snart som möjligt. En ny myndighetschef kan tillfälligt förordnas i ett departement. Regeringen kan också välja att tillsätta en organisationskommitté med uppgift att bilda en ny myndighet. Ordförande i organisationskommittén bör vara den nya myndighetens blivande chef.

Vid nedläggning av en myndighet eller avveckling av en verksamhet är det särskilt viktigt att det finns en ansvarig ledningsfunktion som fullgör både uppdraget att avveckla återstående verksamhet och de åligganden för arbetsgivaren som följer av trygghetsavtalet. Det kan ske genom att en avvecklingskommitté bildas som ansvarar för avvecklingen eller att någon annan myndighet utses att fullgöra detta arbetsgivaransvar.

I de fall personal måste sägas upp på grund av arbetsbrist skall detta göras i enlighet med bl.a. lagen (1982: 80) om anställningsskydd (LAS), lagen (1976: 600) om offentlig anställning (LOA) och tillämpliga kollektivavtal.

Grunderna för hanteringen av frågor om anställningsskydd finns redovisade i propositionen om anställningsskydd i offentlig tjänst, m.m. (prop. 1974: 174). Av denna proposition följer bl. a. att det inte finns några skillnader i tillämpningen av LAS inom den statliga sektorn jämfört med den privata utom i två viktiga avseenden. Den ena skillnaden gäller rätten för personal i en nedlagd myndighet att få anställning i en ny myndighet med i huvudsak motsvarande arbetsuppgifter. Den andra skillnaden gäller företrädesrätten till återanställning.

Inom den privata sektorn styrs dessa frågor enbart av LAS och de turordningsregler som finns i lagen. Inom den statliga sektorn styrs i första hand samma frågor av regeringsformens krav på saklig grund vid varje tjänstetillsättning. Även företrädesrätten till återanställning måste vägas mot övriga sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. På offentlig verksamhet ställs speciella krav, t.ex. på objektivitet och rättssäkerhet, som skiljer den från annan verksamhet. Detta kan väga tyngre än det arbetsmarknadspolitiska intresset att anställa en företrädesberättigad.

För att minimera risken för en konflikt mellan regeringsformens och LAS regler i de enskilda fallen, kommer regeringen att skapa förutsättningar för att en myndighets beslut om uppsägningar skall kunna grunda

sig på en sammanvägd bedömning av förändringens syfte och innebörd, de anställdas rättigheter enligt lag och avtal samt vad som är personalekonomiskt motiverat med hänsyn till kompetensbehovet i fortsatta eller nya verksamheter.

I de fall arbetsuppgifter överförs från en nedlagd myndighet till en nybildad innebär detta bl.a. att regeringen bör besluta om särskilda förordningar, som medger att personal, som i den nedlagda myndigheten innehade i huvudsak motsvarande arbetsuppgifter, erbjuds anställning i den nya myndigheten. Personal som på detta sätt får ny anställning behöver inte sägas upp.

Utveckling av regeringens och regeringskansliets arbetsformer

Som framgår av årets budgetproposition omfattas även regeringskansliet av det treåriga programmet för omställning och minskning av den statliga administrationen.

För att regeringen och regeringskansliet skall kunna fungera effektivt i ledningen och samordningen av den statliga verksamheten måste kompetens, arbetsformer och organisation kontinuerligt anpassas till de förändringar som sker i den statliga verksamheten i övrigt. Det gäller bl.a. de åtgärder som vidtas för att ställa om och minska den statliga förvaltningen samt för att möta den ökade internationaliseringen.

Regeringskansliet har under senare år i likhet med stora delar av statsförvaltningen i övrigt, för flera områden på ett påtagligt sätt, omprövat och förnyat sin verksamhet. Antalet anställda i regeringskansliet exklusive utrikesdepartementet har minskat sedan år 1982 med drygt 200 personer. Särskilda program för en mer ändamålsenlig kompetensstruktur, personalförsörjning och personalutveckling har beslutats och genomförs nu.

Vad gäller regeringskansliets arbetsformer har flera åtgärder vidtagits. Bland annat har sedan år 1987 en sammanhållen och mer omfattande verksamhetsplanering bedrivits. Arbetet med treårsbudgetering och resultatstyrning samt en förbättrad dialog mellan regeringskansliet och myndigheterna har också utvecklats. Internationaliseringen har bland annat inneburit att en särskild samråds- och utredningsorganisation för EG-arbetet inrättades i regeringskansliet år 1988.

Vidare har regeringens arbetsformer utvecklats på ett betydelsefullt sätt genom bildandet av tre statsrådsgrupper med inriktning mot frågor om välfärds-, närings- samt utrikes- och säkerhetspolitik. Detta har särskilt underlättat bredare belysningar av frågor som spänner över flera samhällssektorer.

En viktig utgångspunkt i det fortsatta utvecklingsarbetet är att intensifiera regeringskansliets anpassning till genomförandet av en resultatorienterad styrning i statsförvaltningen. Det innebär att kompetens måste byggas upp ytterligare och arbetsformerna förändras för att utveckla regeringskansliets förmåga att betjäna regeringen i dess roller som beställare och ledningsorgan i förhållande till myndigheterna. Tyngdpunkten i regeringskanslicts arbete bör ytterligare förskjutas mot att ställa tydligare krav på

verksamheterna, följa upp resultaten och se till att styrsystemen fungerar effektivt.

EG-integrationen kommer som tidigare har nämnts, att medföra att kraven på insatser från regeringen och regeringskansliet ökar. Bland annat kommer ett nytt normsystem med internationella överenskommelser och tillhörande ändringar i intern svensk rätt att få stora återverkningar på arbetet i statsförvaltningen.

För att regeringskansliet skall fungera smidigt i ledningen och samordningen av den statliga verksamheten bör regeringskansliet även i framtiden ha en internationellt sett liten storlek. De ökade kraven bör därför ses tillsammans med andra åtgärder som minskar belastningen.

En resultatorienterad styrning innebär inte bara ökade krav på regeringskansliet. De nya styrformerna inbegriper också ett fortsatt arbete med avreglering på olika samhällsområden. Det arbetet bör medföra att det löpande arbetet med detaljerade regelsystem märkbart skall kunna minska. Genom delegeringsarbetet i fråga om grupper av förvaltningsärenden till myndigheterna och överföring av vissa ärendegrupper från regeringen till domstolarna kan också regeringskansliet frigöra resurser för att möta de nya kraven.

Mot denna bakgrund bör det pågående förändringsarbetet när det gäller regeringens och regeringskansliets arbetsformer intensifieras. En översyn av arbetet inom regeringskansliet bör därför genomföras.

Ekonomiska konsekvenser

De åtgärder som redovisas i detta program kommer att leda till en effektivisering av den statliga administrationen samtidigt som direkta besparingar uppnås. Åtgärder av strukturell natur kommer att påverka statsutgifternas utveckling på såväl kort som lång sikt. Efter den treårsperiod som programmet omfattar beräknas en årlig nettobesparing på statsbudgeten ha uppnåtts om ca 2 miljarder kronor.

Statsråden föredrar de riktlinjer och förslag till åtgärder för omställning och minskning av den statliga administrationen under perioden 1991/92–1993/94 som hör till vederbörandes ansvarsområde. Anförandena redovisas i underprotokollen för resp. departement.

Statsrådet Johansson hemställer att regeringen i propositionen med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m. m. (kompletteringspropositionen) även förelägger riksdagen vad han och de övriga föredragandena nu har anfört för de åtgärder och de ändamål som de har hemställt om.

Förslagen bör behandlas under innevarande riksmöte.

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och beslutar att i kompletteringspropositionen 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:

Justitiedepartementet	Bilaga II: 1
Utrikesdepartementet	Bilaga II: 2
Försvarsdepartementet	Bilaga II: 3
Socialdepartementet	Bilaga II: 4
Kommunikationsdepartementet	Bilaga II: 5
Finansdepartementet	Bilaga II: 6
Utbildningsdepartementet	Bilaga II: 7
Jordbruksdepartementet	Bilaga II: 8
Arbetsmarknadsdepartementet	Bilaga II: 9
Bostadsdepartementet	Bilaga II: 10
Industridepartementet	Bilaga II: 11
Civildepartementet	Bilaga II: 12
Miljödepartementet	Bilaga II: 13

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: statsrådet Freivalds

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. såvitt avser omställning och minskning av administrationen

1 Utgångspunkter för förnyelsearbetet

Justitiedepartementet strävar efter att ta till vara alla möjligheter att rationalisera och effektivisera verksamheten inom rättsväsendet utan att rättssäkerheten eller medborgarnas berättigade anspråk på de rättsvårdande myndigheterna åsidosätts. Både domstolsväsendet och åklagarväsendet ses för närvarande över i detta syfte av två stora parlamentariska kommittéer, domstolsutredningen och åklagarutredningen -90. Organisationen inom kriminalvården och inriktningen av verksamheten inom detta område har nyligen utretts och omställningen inom kriminalvården pågår nu.

Genom en övergång till resultatorienterad styrning inom departementets område får statsmakterna bättre redovisningar och bedömningar av uppnådda resultat. En resultatinriktad styrning, med mindre inslag av detalj- och regelstyrning, ger samtidigt utrymme för betydande delegering till regional och lokal nivå. Det uppmuntrar och underlättar initiativ till effektivisering och rationalisering. De centrala verkens uppgifter och storlek måste anpassas till denna utveckling. Förändringarna förutsätter att väl anpassade data - och kommunikationssystem byggs upp och utnyttjas rationellt. Behovet av att utveckla personalens kompetens och att då ta hänsyn till att verksamheten förändras bör också tillgodoses.

2 Regelförenkling

Huvuddelen av verksamheten hos myndigheterna under justitiedepartementet styrs på sådant sätt genom lagstiftning att myndigheterna har ytterst begränsade möjligheter - om ens några - att själva påverka tillflödet av arbetsuppgifter och därmed verksamhetens omfattning. Det

är därför viktigt att lagstiftningen fortlöpande ses över också från synpunkten att regelsystemens hantering förenklas utan att de avsedda effekterna försämras eller går till spillo. En genomgång i regeringskansliet i detta syfte visar att det kan göras regelförenklingar på flera områden. Det är i huvudsak fråga om lagstiftning för vilka andra departement än justitiedepartementet har ansvaret. Genomgången har inte slutförts än men det står dock klart att regelsystemen i flera fall bör kunna förenklas så att belastningen på rättsväsendets myndigheter minskar. Som ett exempel på arbetsmetoden kan körkortsingripanden nämnas.

Hanteringen av körkortsmål i förvaltningsdomstolarna beräknas kosta drygt 100 milj. kr. om året. Återkallelse av körkort och körkortstillstånd beslutas alltid av länsrätt. Länsrättens beslut kan överklagas till kammarrätt och därifrån till regeringsrätten. Alla mål initieras i nu angivna fall av allmänna ombudet vid länsstyrelsen genom en framställning till länsrätten. Systemet ses nu över av bl.a. körkortsutredningen 2000 och domstolsutredningen. Översynen bör leda till att belastningen på domstolarna minskar.

Motsvarande arbetsmetod bör kunna begagnas på andra områden. Jag räknar med att genom regelförenklande åtgärder av detta och liknande slag kunna åstadkomma nettobesparingar under en treårsperiod om minst 10 milj. kr.

3 Decentralisering av administrativa rutiner m.m. inom rättsväsendet

3.1 Domstolsväsendet

Domstolsverket är central förvaltningsmyndighet för de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, bostadsdomstolen, arrende- och hyresnämnderna, försäkringsdomstolarna, rättshjälpsmyndigheten och de allmänna advokatbyråerna. Domstolsverket har också till uppgift att på det allmännas vägnar föra talan mot beslut i rättshjälpsfrågor.

En stor del av verkets resurser tas i dag i anspråk för löpande administrativa uppgifter. Inom verkets personalenhet och ekonomienhet handhas exempelvis en mängd administrativa rutiner som har sitt ursprung i beslut eller underlag som tas fram ute på domstolarna. Enligt min mening talar flera skäl för att en stor del av dessa personal- och ekonomiadministrativa uppgifter bör flyttas över till domstolarna.

Rent allmänt gäller att myndigheterna själva vanligen är bäst skickade att avgöra hur sådana uppgifter skall lösas. Genom att ge domstolarna större ansvar och inflytande över sin egen administration, skapas även förutsättningar för nya och smidigare arbetsrutiner. Det finns vidare anledning anta att dubbelarbete kan undvikas, om domstolarna får fatta egna beslut i administrativa frågor och i allmänhet själva vidta de följdåtgärder som krävs. En sådan decentralisering är också en förutsättning för den övergång till resultatorienterad styrning som nu sker inom statsförvaltningen.

Genom att domstolarna nu successivt förses med ADB-stöd ökar deras möjligheter att ta över ansvaret för administrativa uppgifter. En del av de rationaliseringsvinster som uppstår genom användning av ADB och ökad renodling av domstolarnas uppgifter kan tas i anspråk för de nya administrativa uppgifter som här är aktuella. De större domstolarna som redan i dag har erforderliga ADB-resurser och ett fullständigt budgetansvar bör relativt snabbt kunna ta över de löpande administrativa uppgifterna i full omfattning. Till andra domstolar bör dessa uppgifter kunna föras över i takt med att domstolarna förses med datorteknik och ges ett ökat eget ekonomiskt ansvar. I detta sammanhang bör nämnas att domstolsverket för närvarande förbereder att låta ett tiotal tingsrätter och länsrätter gå in i en försöksverksamhet med fullständigt budgetansvar fr.o.m. den 1 juli 1991.

Domstolsverket har nyligen på eget initiativ sett över verkets roll, arbetsuppgifter och organisation i framtiden. Översynen visar bl.a. att det finns förutsättningar att successivt ytterligare decentralisera personal- och ekonomiadministrativa uppgifter inom domstolsväsendet. Jag avser att uppdra åt domstolsverket att till hösten 1991 komma med förslag till hur besparingar i storleksordningen 15 milj. kr. skall kunna göras genom åtgärder av detta slag.

3.2 Åklagarväsendet

Riksåklagaren har flera funktioner. Under regeringen är riksåklagaren högste åklagare i landet och leder och utövar tillsyn över åklagarverksamheten i landet. Riksåklagaren är allmän åklagare i högsta domstolen. Riksåklagaren är också central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet. Drygt hälften av riksåklagarens resurser går åt till administrativ verksamhet.

I årets budgetproposition anförde jag att riksåklagaren under den kommande treårsperioden bör sträva efter att decentralisera beslutsfunktioner och budgetansvar. Det finns anledning anta att en del av de personal- och ekonomiadministrativa uppgifterna med fördel skulle kunna flyttas över till regional eller lokal nivå. Vad jag nyss anfört beträffande domstolsverket torde i betydande grad ha giltighet även för åklagarväsendet.

Jag avser att ge även riksåklagaren i uppdrag att till hösten 1991 utreda och föreslå hur besparingar skall kunna åstadkommas genom decentralisering och förenkling av de personal- och ekonomiadministrativa rutinerna.

3.3 Kriminalvården

En ny organisation av kriminalvårdsstyrelsen och en ny regional organisation för kriminalvården har trätt i kraft i januari 1991. Antalet tjänster vid styrelsen kommer att minskas från omkring 320 till omkring 230. Antalet kriminalvårdsregioner minskas från tolv till sju

och riksanstalterna förs in under regionerna.

Sammanfattningsvis innebär förändringarna att tyngdpunkten inom kriminalvården förskjuts nedåt i organisationen. Huvuddelen av klientarbetet skall skötas lokalt vid kriminalvårdsanstalter, häkten och frivårdsmyndigheter. Den regionala organisationen förstärks och dess framtida uppgift blir bl.a. att leda kriminalvården i regionerna enligt kriminalvårdsstyrelsens riktlinjer, att stödja verksamheten vid de lokala myndigheterna och att utöva tillsyn över deras verksamhet.

Kriminalvårdsstyrelsens arbete skall koncentreras på övergripande uppgifter. Förändringarna i fråga om arbetsuppgifter medför att behovet av personal vid kriminalvårdsstyrelsen minskar. Inom ramen för den nya organisationen bör finnas utrymme för ytterligare effektiviseringar och delegering av arbetsuppgifter till regional och lokal nivå. Dessutom bör en utveckling av ADB-stödet kunna ge rationaliseringsvinster.

Regeringen har den 24 januari 1991 uppdragit åt kriminalvårdsstyrelsen att förbereda de rationaliseringar som föreslås i 1991 års budgetproposition samt att lämna förslag till ytterligare rationaliseringar för budgetåren 1992/93 - 1995/96. Rationaliseringarna skall sikta på omfördelningar inom kriminalvården men bör också inriktas på en nettobesparing under perioden av 50 milj. kr. Med hänsyn till det aviserade arbetet med strukturförändringar inom departementets område har i riktlinjerna för uppdraget angetts att kriminalvårdsstyrelsens organisation inte bör omfattas av detta.

Enligt min bedömning bör emellertid ett ytterligare rationaliseringskrav ställas på kriminalvårdsstyrelsen för perioden 1991/92 - 1993/94. Jag avser att föreslå regeringen att kriminalvårdsstyrelsen får i uppdrag att i anslagsframställningen för budgetåret 1992/93 redovisa förslag till besparingar på minst 10 milj. kr. under anslaget E 1. Kriminalvårdsstyrelsen för den nämnda perioden.

4 Ekonomiska konsekvenser

Jag räknar med att de åtgärder som jag nu har redovisat sammanlagt skall leda till en minskning av den statliga administrationen med 85 milj. kr.

5 Hemställan

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

godkänna de riktlinjer för omställning och minskning av den statliga administrationen inom justitiedepartementets område som jag har anfört.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991.

Föredragande: statsrådet Hjelm-Wallén såvitt avser avsnitt 1–4 och 6 samt statsrådet Gradin såvitt avser avsnitt 5.

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. såvitt avser omställning och minskning av den statliga administrationen

1 Utrikesrepresentationen

Utgångspunkter för förnyelsearbetet

De snabba politiska förändringarna i Europa, utvecklingen i Mellanöstern och den ökade internationaliseringen ställer större krav på den svenska utrikesförvaltningen än vad som varit fallet sedan andra världskriget.

Bland verksamhetsområden som de närmaste åren kommer att kräva stora resurser kan nämnas behovet av att följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt närområde, kontakterna med Baltikum, förberedelser för ikraftträdande av ett kommande EES-avtal och deltagandet i det västeuropeiska ekonomiska samarbetet samt arbetet inom ESK på att åstadkomma en ny framtida alleuropeisk fredsordning. Riksdagen har bedömt det som sannolikt att en ansökan om ett svenskt medlemskap i EG kan lämnas in under år 1991. Detta medför krav på förändringar och högst sannolikt resursförstärkningar för såväl departementet som för det övriga regeringskansliet. Utrikesdepartementet har inom regeringskansliet ett särskilt samordningsansvar för Europafrågorna.

För att hantera några av dessa verksamhetskomplex har i huvudsak genom omprioritering inrättats tre särskilda sekretariat, nämligen ISEK för det västeuropeiska integrationsarbetet, ÖSEK för samarbetet med Östeuropa och ESEK för handläggningen av ESK-processen.

De anspråk på svensk utrikespolitik som nyss skisserats innebär emellertid inte att kraven på svenskt utrikespolitiskt agerande utanför Europa kommer att minska. Snarare kommer större anspråk att resas på biståndspolitiken, nedrustningspolitiken, den diplomatiska medverkan i regleringen av regionala konflikter och det svenska FN-engagemanget – alltifrån skyddet av mänskliga rättigheter till fredsbevarande operationer. Inte minst är det rimligt att anta att intresset under kommande period särskilt riktas mot den israelisk-arabiska konfliktens lösning liksom de problem som uppstått i Gulfkrigets spår, samt mot den process som pågår i Sydafrika där slutmålet är avskaffandet av apartheidsystemet.

Den ökade internationaliseringen, tillkomsten av flera internationella samarbetsorgan, utvecklingen av formerna för mellanstatligt umgänge, formerna för hur myndigheter, organisationer och näringslivet etablerar kontakter med andra länder m.m. innebär att förutsättningarna för utri-

kesförvaltningens verksamhet i väsentlig grad har förändrats. De kommer att ytterligare förändras i framtiden.

Omprioritering

Som nämnts i budgetpropositionen (prop. 1990/91:100 bil. 5 s. 22) har under hösten 1990 en samlad översyn gjorts av verksamhetsinriktning och resursbehov vid utlandsmyndigheterna i Central- och Östeuropa. Vidare ser en särskild arbetsgrupp över myndighetsorganisationen i det enade Tyskland.

De förslag som med anledning härav lagts och kommer att läggas fram om ökade resurser kan med hänsyn till vad jag inledningsvis har anfört endast tillgodoses genom en omprioritering inom departementets verksamhetsområde. Jag föreslår därför att ett antal utlandsmyndigheter läggs ned under den närmaste treårsperioden.

Som framgår av årets budgetproposition (s. 26) har beslut redan fattats om att stänga en utlandsmyndighet under budgetåret 1991/92. Härutöver bör ytterligare 5–6 myndigheter läggas ned och ersättas med annan form av svensk närvaro.

De förändringar, som jag har redovisat inledningsvis, medför att ytterligare anpassning bör göras av verksamheten. Som aviserades redan i årets budgetproposition avser jag därför att tillkalla en utredningsman. Utredaren skall med utgångspunkt i en långsiktig strategi för den svenska utrikesförvaltningens verksamhet och organisation lämna konkreta förslag till hur en successiv anpassning kan inledas.

Alternativa former för utrikesrepresentationen används redan idag i syfte att minska kostnaderna för verksamheten. Genom ett ökat utnyttjande och utveckling av sådana former bör ytterligare kostnadsminskning kunna ske. I det följande ges en kort redovisning av de olika former av representation och samarbete som finns i dag.

Sidoackrediteringar

I dag är 32 beskickningschefer sidoackrediterade i ett eller flera länder. Sammanlagt ett femtiotal länder bevakas på detta sätt. Sidoackreditering är trots sina nackdelar – bl. a. besvärliga kommunikationer – den vanligaste formen för bevakning av länder utan fast representation.

Nordiskt samarbete

Inom de nordiska utrikesförvaltningarna har samnordiska lösningar under många år eftersträvats, såväl organisatoriskt som personellt. Detta nordiska samarbete bygger på ett samarbetsavtal från år 1962 och på en gemensam nordisk instruktion om det konsulära samarbetet från år 1966. Instruktionen har år 1990 följts upp med gemensamma riktlinjer som gäller även annat än konsulärt samarbete på stationeringsorterna.

Eftersom Sverige hittills haft fler beskickningar än övriga nordiska länder har de svenska utlandsmyndigheterna i större utsträckning bistått

medborgare från andra nordiska länder än tvärtom. I några fall (Havanna, Marseille, Szczecin, Kinshasa) är svenska tjänstemän honorärkonsuler för andra nordiska länder.

Norge representerar i dag Sverige i Kapstaden och Rotterdam.

Det senaste exemplet på nordiskt samarbete är Rio de Janeiro. Det svenska generalkonsulatet där läggs ned den 1 juni 1991 (prop. 1988/89: 100 bil. 5, UU17, rskr. 114). Det norska generalkonsulatet kommer efter detta datum att företräda svenska intressen i Rio genom att den norske konsuln blir svensk honorärkonsul.

Samarbete på lokalsidan förekommer också i ökad utsträckning. Kansli i gemensam fastighet för Finland och Sverige har nyligen färdigställts i Maputo och motsvarande arrangemang med deltagande av flera nordiska länder föreligger i långt framskridet stadium i New York. Diskussioner om samlokalisering pågår vad gäller ytterligare ett antal orter.

Jag avser verka för att det nordiska samarbetet vid våra utlandsmyndigheter fortsätter att utvecklas och förstärkas för att på så sätt åstadkomma en ytterligare effektivisering av verksamheten.

Integrering av utlandsmyndigheterna

För närvarande finns biståndskontor inrättade i 17 mottagarländer. Sedan många år tillbaka pågår ett samarbete mellan SIDA och departementet i syfte att uppnå rationaliseringar. Lokalgemenskap råder således mellan ambassaderna och biståndskontoren med ett undantag (Etiopien). I fem länder (Sri Lanka, Guinea Bissau, Lesotho, Laos och Namibia) leds ambassaden-biståndskontoret av en gemensam chef. Tjänsten har, beroende på omständigheterna, ibland tillsatts med en UD-tjänsteman, ibland med en SIDA-tjänsteman. Systemet har visat sig fungera utmärkt och kan komma att tillämpas i ytterligare något land.

Stockholmsbaserade ambassadörer

Systemet med stockholmsbaserade ambassadörer infördes år 1979. I dag finns sådana för fem områden. Ambassadörerna har till sitt förfogande ett särskilt kansli, bemannat med kanslichef och assistenter. Systemet innebär en klar besparing under förutsättning att Sverige i övrigt inte är representerat på annat sätt än med en honorär konsul i berörda länder.

Honorära konsulat

Sammanlagt finns för närvarande 425 honorära konsulat. Antalet honorärkonsuler har varit mer eller mindre oförändrat under de senaste åren. Honorära konsuler, som kan ha svenskt eller utländskt medborgarskap, erhåller ingen ersättning för sina arbetsinsatser. Däremot får de ersättning för tjänsteutgifter samt i vissa fall kompensation för hyra av kontorslokaler samt ersättning för lön till sekreterare m.m. Kraven på service som kan lämnas av ett honorärt konsulat är helt naturligt avsevärt lägre än de som ställs på lönade myndigheter.

2 Kvarlåtenskapsärenden

Ett verksamhetsområde som det redan i dag står klart i framtiden bör kunna skötas utan departementets medverkan gäller sådana ärenden rörande kvarlåtenskap som avses i förordningen (1987: 14) om avgifter för bistånd av utrikesdepartementet i ärenden om kvarlåtenskap utomlands. Antalet uppdrag har under de senaste åren kraftigt minskat och kommit att så gott som enbart röra arvsmål i Nordamerika.

Med anledning av den minskade efterfrågan kommer handläggningen av arvsärenden vid UDs rättsavdelning och vid generalkonsulatet i New York att reduceras, vilket medför att sammanlagt några tjänster kommer att kunna frigöras.

3 Den statligt finansierade Sverigeinformationen

Under tredje huvudtiteln finns medel anvisade för information om Sverige i utlandet och för kulturutbyte. En bättre samordning och en något ändrad inriktning av den statligt finansierade informationsverksamheten samt en minskad ambitions- och servicenivå på vissa områden bör vara möjlig att uppnå och kan, rätt genomförd, innebära besparingar.

Inom kort kommer en arbetsgrupp att tillsättas för att se över nuvarande arbetsformer i syfte att också minska administrationskostnaderna. Organisatoriskt berörs Svenska institutet (SI), det svenska informationskontoret i New York och dess filialer i Los Angeles respektive San Francisco samt UDs press- och informationsenhet.

I årets budgetproposition (s. 176) underströks betydelsen av en bättre samordning mellan Svenska institutet, Sveriges exportråd och turistrådet vad gäller den statligt finansierade informationsverksamheten utomlands. Det ankommer på regeringen att besluta i denna fråga.

4 Internationellt utvecklingssamarbete

Utgångspunkter för förnyelsearbetet

Det internationella utvecklingssamarbetet har under de senaste åren ställts inför många nya krav.

Bidragande orsaker har bl.a. annat varit de snabba världspolitiska förändringarna, de växande ömsesidiga beroendena mellan u- och i-länder samt många u-länders ekonomiska kris under 1980-talet.

Det svenska biståndet är i enlighet med de biståndspolitiska målen främst inriktat på stöd till de fattigaste länderna. I växande utsträckning har biståndet även fått ta på sig uppgifter för att bidra till att möta kraven som ställs i olika sammanhang på ökat internationellt samarbete för utveckling och i olika krissituationer. Miljön är ett exempel där insikten om behovet växt av en ökad internationell samverkan. U-ländernas skuldproblem har också varit utgångspunkten för både nya internationellt

samordnade aktioner och för direkt stöd till olika enskilda skuldtyngda länder.

Det kalla krigets slut har skapat möjlighet att bidra till fredsprocesser och återuppbyggnad i några olika regioner. Snabba insatser och omfördelningar har krävts. Kriget i Mellanöstern har inneburit nya och stora anspråk på humanitära insatser och stöd till särskilt drabbade länder. En händelse som Mellanöstern-kriget kan på ett mer djupgående och långvarigt sätt påverka förutsättningarna för utveckling i större grupper av länder.

Biståndsmyndigheterna har under det senaste året påförts nya uppgifter bl. a. genom Östeuropabiståndet. Sammantaget kan konstateras att biståndet i dag präglas av stor mångfald vad gäller såväl inriktning på länder som verksamhetstyper. Stora krav på anpassning och flexibilitet ställs därför kontinuerligt på verksamheten.

Arbetet med framtagande av de fördjupade anslagsframställningarna på SIDA och BITS där bl. a. kapacitets- och kompetensbehov skall analyseras, pågår. Under våren 1991 kommer myndighetsspecifika direktiv för SAREC och Nordiska afrikainstitutet att fastställas där tyngdpunkten också kommer att vara kapacitets- och kompetensbehov samt resultatanalys.

Inom regeringskansliet har ett särskilt utrednings- och analysprojekt studerat effektivitetsfrågor i det svenska biståndet. Projektet har bl.a. studerat vilken typ av utvärderingar som genomförs inom biståndet och hur dessa används. Ett annat syfte med utredningen har varit att utveckla begreppen inom ämnesområdet för att kunna diskutera effektivitet på ett mer konkret och nyanserat sätt. Utredningen visar att det bör vara möjligt att mot bakgrund av operationella och biståndspolitiska mål och utifrån utvärderingen på program-, sektor- och projektnivå besvara frågan om det inom biståndet görs rätt saker och om insatta resurser utnyttjas effektivt för avsedda ändamål. På biståndsmyndigheterna bedrivs redan i dag ett omfattande utvärderingsarbete. En avsikt med detta utredningsarbete har bl. a. varit att bidra till utvecklingen av metoder för den årliga resultatredovisningen och resultatanalysen i de fördjupade anslagsframställningarna. Departementets promemoria remissbehandlas för närvarande. Jag vill betona vikten av att fortlöpande granska effektiviteten i biståndet och biståndsadministrationen och avser att från resurser som står till förfogande för biståndsadministrationen finansiera inrättandet av ett separat utvärderingssekretariat.

Genom enprocentmålet ökar det svenska biståndet i takt med den samlade produktionen. I nominella termer har anslagsökningarna på grund av inflationen varit kraftiga. Detta innebär växande uppgifter för biståndsmyndigheterna vars administration samtidigt har behållits på en i stort sett oförändrad nivå. Biståndsmyndigheterna genomgår på så vis en kontinuerlig rationalisering som ställer stora krav på prioritering av insatser och arbetsmetoder i ett redan mycket omfattande verksamhetsområde.

Frågor om organisation och arbetsformer inom det bilaterala utvecklingsbiståndet har behandlats av en särskild utredning. Utredningen har presenterat sina förslag i betänkandet (SOU 1990: 17) Organisation och ar-

betsformer inom det bilaterala utvecklingsbiståndet. Ett syfte med utredningen har varit att belysa arbetssätt och metoder i biståndet som bidrar till goda resultat och samtidigt till hushållning med knappa administrativa resurser hos myndigheterna.

Graden av mångfald i biståndet och inriktningen på insatstyper, t. ex. katastrofbistånd, utbyggnad av infrastruktur, demokratifrämjande och förvaltningsutveckling påverkar i stor utsträckning behovet av kapacitet och kompetens hos biståndsadministrationen. Också arbetsfördelningen mellan myndigheterna och arbetssätt inte minst vad gäller anlitande av extern expertis vid planering, genomförande och utvärdering av biståndet avgör behov av kapacitet och kompetens. Med denna utgångspunkt och i syfte att pröva olika vägar att effektivisera biståndets administration kommer regeringen att i höstens budgetarbete ta ställning till BITS och SIDA:s fördjupade anslagsframställningar.

I enlighet med utredningens förslag föreslogs i årets budgetproposition en delvis ny inriktning av det näringslivsinriktade biståndet. Inom SIDA inrättas som en följd därav en ny byrå för förvaltningsbistånd genom omdisponering av administrativa resurser. En ny myndighet för näringslivsutveckling föreslås också bli inrättad genom en sammanslagning av SWEDFUND, IMPOD och delar av SIDAs industribyrå. I samband med att myndigheten bildas uppkommer rationaliseringsvinster genom att administration, reception och andra servicefunktioner nu blir gemensamma. Jag beräknar en rationalisering på 10 % under treårsperioden om totalt 3–5 milj. kr., varav minst hälften tas det första året i perioden.

I utredningens förslag ligger också frågan om samordningen mellan biståndsmyndigheterna kan underlättas genom lokalmässig närhet. I årets budgetpropositionen anmäls att denna fråga skall utredas vidare med hänsyn till möjliga rationaliseringsvinster på myndigheterna. Statskontoret har getts i uppdrag att se på vilka möjligheter som finns och om en rationaliseringsvinst på 7–10 milj. kr. kunde uppnås genom skapandet av ett Biståndets hus.

I budgetpropositionen för budgetåret 1991/92 föreslås även att en analys av utbildningsfunktionen i biståndet görs. Det ökade deltagandet i biståndet inom såväl SIDA, BITS som SARECs verksamhetsområde ställer höga krav på en väl anpassad utbildning inom såväl u-landskunskap som språk. RRV har också påtalat behovet av relevant utbildning hos ett flertal svenska myndigheter som sysslar med tjänsteexport. En analys av arbetsfördelningen bl.a. på utbildningsområdet kommer att initieras. Villkoren för utbildning som anordnas av SIDA respektive Sandö U-centrum skall bl. a. analyseras. Jag avser att föreslå regeringen att RRV ges i uppdrag att i ett första steg se över debiteringsfrågorna m. m. i Sandö U-centrums respektive SIDAs utbildningsverksamhet.

5 Utrikeshandel och exportfrämjande

Utgångspunkter för förnyelsearbetet.

Omvärldens betydelse för den ekonomiska utvecklingen i Sverige har fortsatt att öka kraftigt under det gångna årtiondet. Tendenserna härvidlag kommer att förstärkas, inte minst genom den ekonomiska integrationen i Europa.

I årets finansplan konstateras att en huvuduppgift för den ekonomiska politiken är att skapa förutsättningar för Sverige att aktivt och framgångsrikt delta i den internationella integrationen. Det handelspolitiska arbetet med att undanröja hinder för handel med varor och tjänster och att tillvarata svenska intressen i uppbyggnaden av det internationella regelverket spelar här en central roll. Detta arbete är en huvuduppgift för utrikesdepartementets handelsavdelning och för kommerskollegium som central förvaltningsmyndighet på det handelspolitiska området.

Det internationella arbete som leds och samordnas av handelsavdelningen kommer att få ännu större tyngd under de kommande åren. Förhandlingarna om ett EES-avtal går nu in i ett slutskede.

De för världshandeln och det multilaterala handelssystemet utomordentligt viktiga förhandlingarna inom den s.k. Uruguay-rundan i GATT har nyligen återupptagits.

De handelspolitiska relationerna med länderna i Central- och Östeuropa kräver stor uppmärksamhet, inte minst förhandlingarna om frihandelsavtal mellan EFTA å ena sidan och Polen, Tjeckoslovakien resp. Ungern å den andra. Frågan om åtgärder vad gäller exportfrämjande och exportfinansiering kräver kontinuerlig uppmärksamhet från handelsavdelningens sida.

Som inledningsvis nämnts kommer inte minst utvecklingen av Sveriges relationer till EG att leda till behov av resursförstärkningar inom delar av utrikesförvaltningen. Effektiviseringsarbetet inom statsförvaltningen i stort kan därmed ses som ett sätt att frigöra resurser för det internationella arbetet.

Kommerskollegium

I årets budgetproposition har regeringen föreslagit att vissa avsteg görs från gällande rationaliseringskrav inför den kommande tre-årsperioden. Därmed kan resurser, som under det kommande året frigörs i regleringsverksamheten, användas i andra delar av kollegiets verksamhet.

I årets budgetproposition har också anmälts att avregleringar och internationalisering påverkar förutsättningarna för flera myndigheters arbete och att en översyn bör göras avseende ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter, bl. a. kommerskollegium, näringsfrihetsombudsmannen (NO) och statens pris- och konkurrensverk (SPK). Beröringspunkter finns också med det nya jordbruksverket och med sammanslagningen av statens industriverk (SIND), styrelsen för teknisk utveckling (STU) och energiverket. Ett samlat översynsarbete som bl.a. syftar till ett effektivare resursutnyttjande har nyligen påbörjats.

Sveriges exportråd

Statens roll i exportfrämjande verksamhet genom Sveriges exportråd har nyligen varit föremål för en utredning. Utredningen har presenterat sina bedömningar och förslag i betänkandet (SOU 1991: 3) Statens roll vid främjande av export.

Utredningen har enligt sina direktiv (1989: 38) bl.a. haft att lämna ett underlag för regeringens ställningstagande till frågan om en treårsbudget för verksamheten och att därvid ange tre alternativ – ett som innebär fortsättning på nuvarande nivå, ett där en mindre sänkning av anslaget genomförs och ett där en radikal sänkning genomförs. Betänkandet är nu föremål för en bred remissomgång.

Regeringen är beredd att inom ramen för översynen och mot bakgrund av remissutfallet föreslå besparingar i statsanslaget i samband med att rådets verksamhet klarare definieras med hänsyn till vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Jag avser att återkomma till hithörande frågor i den proposition som planeras till senare i vår.

6 Ekonomiska konsekvenser

Jag räknar med att de åtgärder som jag och statsrådet Gradin nu redovisat sammanlagt skall leda till en minskning av den statliga administrationen med ca 90 milj. kr. Av besparingen används 22 milj. kr. dels för att finansiera redan gjorda åtaganden bl. a. i enlighet med rekommendationer avgivna av Österuropautredningen dels för inrättandet av ett särskilt sekretariat för utvärdering inom biståndet samt en byrå vid SIDA för förvaltningsbistånd.

7 Hemställan

Statsrådet Hjelm-Wallén anför

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att godkänna de riktlinjer för omställning och minskning av den statliga administrationen som jag har anfört (avsnitt 1–4 och 6)

Statsrådet Gradin anför

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört angående verksamheten inom kommerskollegium och Sveriges exportråd (avsnitt 5).

Försvarsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991.

Föredragande: statsrådet R. Carlsson

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m. m. såvitt avser omställning och minskning av den statliga administrationen.

1 Utgångspunkter för förnyelsearbetet

Huvudinriktningen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde, som jag redovisade den i prop. 1990/91:102 om verksamhet och anslag inom totalförsvaret under budgetåret 1991/92, är att åstadkomma en effektiv och rationell verksamhet samt att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur. Utgångspunkten för dimensioneringen och strukturen skall för det militära försvaret vara krigsorganisationens storlek och inriktning samt dess behov. Strävan är vidare att undvika särlösningar inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Enligt min mening bör arbetet i första hand utgå från en renodling av ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelningen samt från de behov som verksamheterna, för det militära försvaret främst krigsorganisationen, har. I propositionen redovisas därför bl. a. en översyn av rollfördelningen mellan regeringen och myndigheterna och hur denna skall anpassas till de nya och delvis förändrade styrformerna.

I regeringens anvisningar för programplaner m. m. för perioden 1992/93 – 1996/97 ligger denna inriktning som en av grunderna för myndigheternas fortsatta planering.

Målsättningen med detta arbete och med de åtgärder som presenteras i denna bilaga är att åtgärderna i allt väsentligt skall genomföras under den kommande försvarsbeslutsperioden.

Bakgrund

Eftersom ett nytt långsiktigt försvarsbeslut om totalförsvarets långsiktiga inriktning har blivit framskjutet till år 1992 känner vi inte den framtida krigsorganisationens utformning och storlek. Därmed saknas konkret underlag om dimensioneringen och strukturen av fredsorganisationen inom det militära försvaret, den civila delen av totalförsvaret och "stödverksamheterna". Mot denna bakgrund är det i dagsläget svårt att exakt uppskatta kommande minskningar av administrationskostnaderna.

Omstruktureringar är en fortlöpande del av verksamheten. Under de senaste tio åren har exempelvis antalet anställda inom det militära försvaret minskat med ca 7000 personer.

Under de senaste åren har en successiv anpassning skett av organisationen. Riksdagen har beslutat om ett antal avvecklingar av förband

(I3,I11,I17,T3 och T4). Dessutom skulle Ing 1 och Lv 7 omlokaliseras. Vidare beslutades om att minska antalet militär- resp. civilområden från sex till fem.

2 Försvarets rationaliseringsinstitut

Försvarets rationaliseringsinstitut föreslås i årets budgetproposition (prop. 1990/91: 100, bil 6) avvecklas den 1 juli 1991. Anslaget till institutet är f. n. ca 25 milj kr per år.

3 Översyn av totalförsvarets ledningsorganisation

Inom regeringskansliet (försvarsdepartementet) bereds f. n. direktiv för en översyn av totalförsvarets ledningsorganisation på central och regional nivå. Direktiven beräknas föreligga under maj månad 1991.

Utredningen bör lämna förslag till en ledningsorganisation för försvarsmakten på central och regional nivå där organisationen har anpassats till yttre förutsättningar som en minskad krigsorganisation och en förändrad hotbild. Minskningen av krigsorganisationen bör få genomslag i ledningsorganisationen.

Försvarsmaktens grundorganisation har sedan att anpassas till krigsorganisationen. Genom en översyn av bl. a. de fyra centrala militära stabernas roller och uppgifter bör grunden kunna läggas för en effektivare ledning av försvarsmakten i fred.

Förslagen till ledningsorganisation inom den civila delen av totalförsvaret bör grundas på bl. a. en förutsättningslös prövning av hur behovet av samordning mellan militära och civila intressen kan tillgodoses. Förslagen i dessa delar kan även komma att leda till förändringar på central nivå.

Utredningen bör slutrapportera sitt uppdrag senast den 1 maj 1993.

Målet för utredningens arbete bör vara att skapa en effektivare ledningsorganisation i såväl krig som fred. Utredningen bör därvid pröva och redovisa konsekvenserna av sammantagna besparingar på central, högre regional och lägre regional nivå om ca en tredjedel av nuvarande resursanvändning för ledningen i fred.

Resultatet av utredningens arbete förväntas utgöra ett viktigt underlag för statsmakternas beslut när det gäller den fortsatta omstruktureringen av myndigheterna inom försvarsdepartementets verksamhetsområde och det bör kunna genomföras i slutet på den kommande försvarsbeslutsperioden.

4 Översyn av flygtekniska försöksanstalten

Flygtekniska försöksanstalten (FFA) har till uppgift att bl. a. genomföra kunskapsuppbyggande forskning inom det flygtekniska området samt som en komplettering till den anslagsfinansierade verksamheten bedriva intäktsfinansierat utvecklingsarbete.

FFA har under de senaste två budgetåren redovisat underskott i den intäktsfinansierade verksamheten. Innevarande budgetår bedöms gå jämnt ut eller med ett eventuellt överskott. För de kommande budgetåren förutses ånyo underskott i denna verksamhet. Mot denna bakgrund har regeringen funnit anledning att se över den intäktsfinansierade verksamheten vid FFA.

Regeringen bemyndigade den 20 december 1990 chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredningsman i avsikt att överväga och lämna förslag till åtgärder som skapar balans mellan intäkter och utnyttjande av den anslagsfinansierade verksamheten vid FFA. Resultatet av utredningen skall redovisas till regeringen den 30 april 1991.

Resultatet väntas främst påverka den intäktsfinansierade delen av anstaltens versamhet och innebära en effektivisering av verksamheten.

5 Översyn och omprövning av myndighetsstrukturen

Översynen omfattar myndigheter som hör till försvarsdepartementets versamhetsområde. Målsättningen är att bl. a. utifrån dels den framtida krigsorganisationens behov och inriktning, dels utifrån övergången till resultatorienterad styrning inom statsförvaltningen skapa en ändamålsenlig och rationell myndighetsstruktur samtidigt som dubbelkompetens och särlösningar undviks.

Utformningen av direktiv bereds f. n. inom regeringskansliet och beräknas föreligga under våren 1991. Resultatet av arbetet bör kunna redovisas i budgetpropositionen 1993. Därefter kan ytterligare studier eller genomförandeprojekt bli aktuella. Resultatet kan innebära att myndigheter omstruktureras, slås samman, avvecklas eller reduceras. Vidare kan förändrat huvudmannaskap, styrning och andra finansieringsformer komma att bli aktuella. Genomförandet beräknas kunna ske under den kommande försvarsbeslutsperioden, dvs 1992/93 – 1996/97.

Försvarets civilförvaltning ingår i myndighetsöversynen men behandlas även inom ramen för den pågående utredningen om " Stöd till förnyelsearbetet" (C Dir 1990: 19).Utredningens resultat skall redovisas den 31 maj 1991.

6 Översyn av forskningsverksamheten

Det planerade försvarspolitiska beslutet 1992 kommer med stor sannolikhet att innebära stora förändringar för totalförsvaret. Som en följd härav kan strukturförändringar komma att aktualiseras även inom totalförsvarets forskningsverksamhet. En översyn bör därför göras när det gäller inriktning, omfattning, styrning, struktur m. m. avseende totalförvarets forskningsverksamhet.

* Inriktning och omfattning. Forskningsverksamheten är anpassad till

totalförsvarets nuvarande organisation och uppgifter. Kostnaderna för verksamheten uppgår till mellan 600 och 700 miljoner kronor om man bortser från de kostnader som ligger i materielanskaffningsprocessen. Som ovan har nämnts finns det goda skäl att förmoda att åtminstone det militära försvaret kommer att förändras i betydande grad i det kommande försvarsbeslutet. Översynen bör därför, med det nya försvarsbeslutet som grund, föreslå vilken inriktning och omfattning forskningsverksamheten bör ha för att tillgodose de behov som kommer att finnas i en förändrad försvarsmaktsstruktur.

* Struktur och styrformer. Forskningsmedel inom försvarsdepartementets område är fördelade på olika myndigheter och anslag för att tillgodose olika behov. Detta kan dock försvåra överblicken och medföra dubbelarbete och/eller suboptimeringar. Forskningsverksamheten är i första hand avsedd för totalförsvarets behov. Det måste därför finnas ett samband mellan avnämarnas behov och den forskning som produceras. Utredningen bör därför föreslå lämpliga former för denna samverkan så att avnämarnas intressen tillgodoses på ett rimligt sätt.

Översynen bör huvudsakligen omfatta den forskningsverksamhet som bedrivs inom

- programmet gemensam försvarsforskning
- anslaget E 4. Operativ ledning m. m.: Forskning och utveckling
- flygtekniska försöksanstalten
- berörda myndigheter inom den civila delen av totalförsvaret.

Översynen bör vidare beakta samverkansmöjligheter internationellt, med andra samhällssektorer, med industrin och med universitet och högskolor.

En utgångspunkt för översynen skall därvid vara att försvarets forskningsanstalt även fortsättningsvis skall vara huvudproducent för totalförsvarets forskningsverksamhet.

Utredningen bör påbörjas tidigt under sommaren 1991 med en kartläggningsfas. Denna bör utmynna i ett delbetänkande med förslag till hur utredningen fortsättningsvis bör bedrivas. Tilläggsdirektiv kan därefter utfärdas för det fortsatta arbetet. Avrapportering bör kunna ske under juni 1992. Riksdagen kan ta ställning till regeringens förslag under våren 1993 och eventuella förändringar bör kunna genomföras med början under budgetåret 1993/94.

7 Omprövning av stiftelser

Inom departementet övervägs f.n de statliga stiftelser som verkar inom departementets område. Stiftelsen Försvarsbostäder beräknas kunna avvecklas fr.om. 1 juli 1991. Dessutom finns stiftelsen Gällöfsta kurscentrum, Stiftelsen MHS-eleven och Drottning Victorias örlogshem. Dessa stiftelsers verksamhet bör också ses över i syfte att få underlag för beslut om strukturförändringar.

8 Förändrad hantering av familjebidragen

I proposition 1990/91:102 om verksamhet och anslag inom totalförsvaret under budgetåret 1991/92, föreslås att administrationen av familjebidragen förändras. Förändringen innebär en effektivare hantering bl. a. genom färre ansvariga myndigheter och huvudmän. Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna övertar administrationen från försvarets civilförvaltning, länsstyrelserna och kommunerna.

9 Översyn av prövningsförfarandet vid vapenfri tjänst

En översyn av prövningsförfarandet vid ansökan om vapenfri tjänst har genomförts av en arbetsgrupp inom försvarsdepartementet. På grundval av arbetsgruppens förslag har regeringen i proposition 1990/91:169 i april 1991 förslagit ett förenklat prövningsförfarande samt en ökad flexibilitet och snabbhet i handläggningen av vapenfriansökningar. Förenklingarna innebär att besparingar på närmare 4 miljoner kronor per år kan göras främst inom vapenfristyrelsens utredningsverksamhet. Förslagen föreslås gälla fr. o. m. den 1 juli 1991.

10 Översyn av tjänsteplikten

En parlamentariskt sammansatt kommitté kommer under våren att tillkallas för att se över grunderna för totalförsvarets personalförsörjning genom pliktsystem.Resultatet kan påverka vapenfristyrelsens och värnpliktsverkets organisation och uppgifter.Utredningen kan även komma att bl. a. påverka statens räddningsverk eftersom frågan om direktrekrytering av värnpliktiga till civilförsvaret behandlas. Direktiv bereds för närvarande inom regeringskansliet. Genomförandet av eventuella reformer inom området kan ske tidigast den 1 juli 1994, alternativt 1 juli 1995 och får fullt genomslag ett år senare. Målet med översynen är att skapa ett system som ger en effektivare personalförsörjning för totalförsvaret. Vissa besparingar inom administrationen kan förväntas.

11 Frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet

En utredning pågår för att se över den del av totalförsvarets personalförsörjning som sker genom de frivilliga försvarsorganisationerna. Den syftar till att pröva organisationernas roll, uppgifter, ansvar och verksamhetens finansiering. Utredningen skall vara avslutad senast den 31 december 1991. Genomförandet av utredningens förslag kan ske under de inledande åren av nästa försvarsbeslutsperiod. Målsättningen är att skapa en effekti-

vare ordning med administrativa förenklingar och tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheterna inbördes och i förhållandet till organisationerna.

12 Ekonomiska konsekvenser

Jag räknar med att de åtgärder som jag nu har redovisat sammanlagt skall leda till en minskning av den statliga administrationen med 350 milj.kr.

13 Hemställan

Med hänvisning till vad jag anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att godkänna de riktlinjer för omställning och minskning av den statliga administrationen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde som jag har anfört.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: statsrådet Thalén

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. såvitt avser omställning och minskning av den statliga administrationen

1 Utgångspunkter för förnyelsearbetet

Socialdepartementets ansvarsområde är inriktat på medborgarnas trygghet och välfärd. De stora transfereringssystemen inom socialförsäkringen skall dels kompensera för inkomstbortfall på grund av ohälsa eller ålder, dels ge inkomstutfyllnad i övrigt under livets normala skeenden. Denna ekonomiska uppgift får allt starkare beröringspunkter med de delar av trygghetssystemen som skall förebygga och behandla ohälsan och dess uppkomst och orsaker, nämligen hälso- och sjukvården, hälsoskyddet samt socialtjänsten. Inom dessa områden, där staten inte har det direkta verksamhetsansvaret, kan statens huvuduppgift närmast beskrivas som inriktad på framför allt tillsyn, kunskapsuppbyggnad och kvalitetssäkring.

Socialförsäkringsadministrationen bestående av riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna svarar för ungefär 85 % av de administrativa kostnaderna inom socialdepartementets område. Den regionalt och lokalt förankrade verksamheten är i stor utsträckning regelstyrd och inriktad på ärendehandläggning. På den centrala myndighetsnivån tillhör uppföljning och utvärdering de viktigaste uppgifterna för RFV liksom för socialstyrelsen såvitt avser den sociala sektorn. Vidare finns ett antal myndigheter som helt eller delvis är intäktsfinansierade, exempelvis läkemedelsverket, statens hundskola och statens bakteriologiska laboratorium. Bilden rymmer också ett antal mindre myndigheter med relativt väl avgränsade verksamhetsområden, t.ex. statens handikappråd och barnmiljörådet.

Inom socialdepartementets område koncentreras åtgärderna för omställning och bantning av den statliga administrationen nu till socialstyrelsens område och till socialförsäkringsadministrationen. Riktlinjerna läggs nu fast och skall konkretiseras i departementets dialog med berörda myndigheter.

En stor del av besparingarna skall åstadkommas genom *regelförändringar och förenklingar*, inte minst inom socialförsäkringsområdet. Vidare ingår åtgärder som syftar till att *stärka kompetensen och öka koncentrationen* på myndigheternas viktigaste uppgifter, dvs. uppföljning och utvärdering. Detta berör i hög grad socialstyrelsens verksamhetsområde, där en av åtgärderna är att bilda ett särskilt folkhälsoinstitut, som tillförs resurser från olika håll för att få en effektivare medelsanvändning. *Decentralisering och delegering* till lokal och regional nivå såväl inom socialförsäkringssystemet som i socialstyrelsens tillsynsverksamhet är verkningsfulla åtgärder i sammanhanget. *Ökad samverkan* mellan olika organ samt *sammanslagning* av besläktade verksamheter prövas också såsom i det föreslagna rättsmedicinalverket.

Slutliga ställningstaganden till genomförandet av besparingar sker inom ramen för ordinarie budgetberedning. Den samlade besparingseffekten inom socialdepartementets område bedöms för treårsperioden uppgå till ca 420 milj.kr.

2 Socialstyrelsen

Roll och uppgifter

Socialstyrelsen är statens viktigaste organ inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Enligt av riksdagen våren 1989 godkända riktlinjer (prop. 1988/89:130, SoU24, rskr. 296) skall socialstyrelsens huvudsakliga uppgifter vara *tillsyn* samt *kunskapsutveckling och kunskapsförmedling*. I tillsynsfunktionen ligger dels en kontroll av verksamheten när det gäller kvalitet, säkerhet och den enskildes rättigheter, dels en uppföljning och utvärdering av verksamheten gentemot av statsmakterna uppställda mål. Vad avser kunskapsområdet är huvuduppgiften att samla in och utvärdera för verksamheten relevant kunskap, t.ex. rörande vårdens och omsorgens innehåll, kvalitet och kostnader i förhållande till uppsatta mål och insatta resurser, och att förmedla denna kunskap så att den bl.a. kan utgöra en grund för utveckling, förnyelse och omstrukturering.

Tillsynen i form av granskning av hur en verksamhet bedrivs eller av hanteringen av enskilda ärenden, patienter och klienter bör främst fullgöras på regional nivå. Denna tillsyn utgör en viktig och självklar grund för uppföljning och utvärdering, där ansvaret bör ligga inom socialstyrelsens centrala del. Med uppföljning avses att ta fram beskrivningar och data vad avser metoder, resurser, prestationer och resultat för att kunna göra jämförelser mellan huvudmän och över tid. Uppföljningen och tillsynen är en grund för utvärderingen med bedömning och analys av läge, resultat och utveckling inom området.

Regionala tillsynsenheter för hälso- och sjukvården och tandvården finns nu inrättade på två orter och ytterligare tre etableras under år 1991. Detta innebär en kraftig minskning av de centrala resurserna uttryckt i

antal årsarbetare. Enheterna har varit i funktion kort tid. Säkra slutsatser om decentraliseringens effekter kommer att kunna dras först om ett par år.

Det bör understrykas att den regionala tillsynen inte bara avser tillsyn i form av granskning av enskilda ärenden. Även på regional nivå måste det ske ett mera systematiskt uppföljningsarbete med syfte att stödja kvalitetssäkringsarbetet.

Genom decentraliseringen av tillsynsfunktionen skapas inte bara en närhet till den verksamhet som skall följas utan också en klarare intern rollfördelning inom socialstyrelsen. De centrala delarna av socialstyrelsen kan nu koncentrera sig på uppföljning och utvärdering. Som jag tidigare har poängterat är visserligen tillsynen i form av kontroll och även som instrument för kunskaps- och erfarenhetsinsamling en viktig grund för uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Utvärderingsarbete ställer i sig dock krav på kompetens av annat slag än vad som normalt kan behövas i tillsynsverksamheten. En renodling av rollerna innebär alltså fördelar både för personalen som kan arbeta med specifika uppgifter utifrån sin kompetens och för organisationen i arbetet med att finna den för resp. uppgifter relevanta kompetensen. Tillsynsarbetet kräver delaktighet i kvalificerat metodarbete där socialstyrelsens centrala och regionala del måste samverka.

Socialstyrelsens andra huvuduppgift är att samla in, sammanställa och sprida kunskap från olika områden, dvs. ha en roll som *kunskapsorganisatör*. Förutom den egna tillsyns- och uppföljningsverksamheten är det naturligt att socialstyrelsen särskilt utnyttjar universitet och högskolor som huvudkällor för kunskap och i samma syfte samverkar med andra organ och organisationer av betydelse för socialstyrelsens sektorsintresse. Hit hör t.ex. sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (SPRI) och statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik (SBU). Jag avser för övrigt att återkomma till samarbetet med SBU i samband med att förslag lämnas om SBUs framtida organisation och uppgifter.

Socialstyrelsen bör koncentrera sina kunskapsspridande insatser till att i första hand återföra resultaten av egna uppföljningar och utvärderingar. Styrelsen kan också få preciserade uppdrag av regering och riksdag. Vidare har styrelsen ett särskilt ansvar för att sprida ny frontkunskap, nya internationella erfarenheter eller resultat av slitna tvister om vad vetenskap och beprövad erfarenhet innebär. Viktig är också auktorisationen av kunskap.

För kunskapsutveckling och kunskapsförmedling krävs liksom i andra verksamheter ofta en specifik kompetens. Vid sidan av den kompetens som gäller den mer eller mindre praktiska hanteringen krävs också tillgång till en god kompetens inom det område som kunskapen härrör från. Med socialstyrelsens omfattande verksamhetsområde kan alla slag av behövlig kompetens inte rymmas inom den fasta organisationen. En del av kunskaps- och kompetensbehovet tillgodoses genom de vetenskapliga råden. I andra fall kan det vara lämpligt att skapa referensgrupper eller projekt-

grupper. I åter andra fall bör socialstyrelsen tillfälligt knyta specifik kompetens till den ordinarie organisationen. Över huvud taget är det viktigt att socialstyrelsen är starkt vetenskapligt och professionellt förankrad.

Socialstyrelsen har också flera författningsreglerade förvaltningsuppgifter, exempelvis legitimations- och behörighetsuppgifter samt viss tillståndsgivning. I fråga om sådana uppgifter är möjligheten till rationaliseringar ofta begränsad. Socialstyrelsen svarar också för utbetalning av vissa statsbidrag till kommuner och organisationer samt för därmed sammanhängande uppgifter. Statsbidragsgivningen är för närvarande föremål för översyn genom kommunalekonomiska kommittén.

Socialstyrelsens uppgifter kan sammanfattningsvis beskrivas som riktade dels mot medborgarnas behov av kvalitativt hög och likvärdig vård och omsorg, dels mot professionen med bl.a. kvalitet och säkerhet i det medicinska handlandet eller den sociala omsorgen och behandlingsarbetet. Arbetsfältet är mycket omfattande. Socialstyrelsen måste ha beredskap för att inom ramen för den givna verksamhetsinriktningen möta sådana förskjutningar i krav och förväntningar som följer såväl av förändringar inom den sociala sektorn som av den allmänna samhällsutvecklingen. Av detta följer enligt min mening att den fasta organisationen bör vara av måttlig omfattning samt präglad av flexibilitet och hög kompetens.

Vad jag nu har sagt skall inte ses som en ny inriktning för socialstyrelsen utan syftar till att ytterligare precisera och tydliggöra vad 1989 års riksdagsbeslut innebär. Inom socialstyrelsen har också drivits och pågår fortfarande ett omstrukturerings- och omdaningsarbete. Detta innebär ett fullföljande av den sedan slutet av 1970-talet gällande utvecklingslinjen för socialstyrelsens verksamhet med en förstärkning av de primära uppgifterna tillsyn, uppföljning, utvärdering och kunskapsuppbyggnad. I en organisation som också rymmer andra mer traditionella myndighetsuppgifter har det varit en svår uppgift att åstadkomma snabba förändringar i denna riktning. Socialstyrelsen och dess personal har, genom mängden av och spridningen i arbetsuppgifter, inte alltid getts de bästa förutsättningarna att leva upp till statsmakternas intentioner. Den nu pågående och accelererande omdanings- och renodlingsprocessen syftar till att avlasta socialstyrelsen såväl tunga samordningsuppgifter som en del uppgifter av direkt operativ art. Genom socialstyrelsens egen prioritering av det interna arbetet med metoder för och utveckling av tillsyns- och kunskapsfunktionerna bör styrelsen därefter stå bättre rustad för sina viktiga huvuduppgifter.

Sammantaget syftar åtgärderna inom socialstyrelsens verksamhetsområde till att skapa en flexibel organisation som präglas av kompetens och med stark vetenskaplig förankring och auktoritet. Omstruktureringen av socialstyrelsen har redan fått ett kraftigt genomslag om man ser till den centrala organisationens omfattning och bemanning. Åtgärder som vidtagits eller föreslagits t.ex i årets budgetproposition har visat på att det utöver den naturliga avgången i den centrala delen krävs personalminskningar innan bemanningen är anpassad till verksamhetsinriktningen. Till detta kommer

konsekvenserna av den ytterligare renodling av socialstyrelsens sektorskompetens som jag nu närmare skall redovisa.

Folkhälsofrågor

Regeringen har tidigare denna dag i en särskild proposition presenterat målsättningar och prioriteringar för folkhälsoarbetet de närmaste åren. Förslag ges om inrättande av ett folkhälsoinstitut som skall vara det nationella samordningsorganet för folkhälsofrågor i vid bemärkelse. Detta institut föreslås överta det tvärsektoriella folkhälsoarbete i form av samverkan och samordning i förhållande till andra myndigheter vilket i dag i vissa fall utförs av socialstyrelsen. Vidare övertar institutet socialstyrelsens operativa uppgifter inom det tvärsektoriella förebyggande arbetet, bl.a. huvudansvaret för den statliga informationsverksamheten inom alkohol- och drogområdet. Jag räknar med att socialstyrelsens myndighetsanslag därigenom kan minskas med 10 milj.kr. fr.o.m. budgetåret 1992/93. Dessa medel kommer i stället att tillföras folkhälsoinstitutet, och någon besparing på statsbudgeten uppnås därför inte. Ett bättre resursutnyttjande uppnås dock genom att en klarare rollfördelning skapas mellan olika sektorsorgan. Detta innebär att administrationen kan minskas och att frigjorda medel i stället kan komma exempelvis forskningen till del.

Socialstyrelsen skall – i likhet med andra myndigheter på nationell nivå – i första hand utveckla den sektorsspecifika kompetensen inom folkhälsoområdet. Socialstyrelsens arbete skall därvid rikta sig till huvudmännen och de personalgrupper som har ansvar inom sakområdet. Socialstyrelsen har vidare en mycket viktig funktion i den aktiva uppföljningen av folkhälsoarbetet inom socialsektorn.

Epidemiologiskt centrum

En viktig uppgift för socialstyrelsen är att på nationell nivå följa och analysera utvecklingen av sjukdomar, sociala problem och deras riskfaktorers utbredning i olika befolkningsgrupper. Inom socialstyrelsen pågår arbetet med att utveckla ett epidemiologiskt centrum som avses bl.a. svara för behövligt klassifikationsarbete och registerhållning inbegripet kvalitetskontroll av befintliga epidemiologiska register. Avsikten är att skapa hög tillgänglighet till registren för forskare, myndigheter, kommuner och landsting. Jag avser att ge socialstyrelsen i uppdrag att närmare klargöra roll och funktion för ett epidemiologiskt centrum. Därvid bör bl.a. klargöras relationen till statistiska centralbyrån (SCB), andra myndigheter och organisationer samt till forskningsanslagsbeviljande organisationer, stiftelser m.fl. Vidare bör beaktas slutbetänkandet från utredningen (S 1988:02) om informationsstrukturen för hälso- och sjukvården. Även den informationsstrukturutredning för socialtjänsten som på regeringens uppdrag pågår i socialstyrelsens egen regi skall beaktas i sammanhanget. I detta arbete är det angeläget att vidga perspektivet till att omfatta hela socialstyrelsens ansvarsområde, dvs. skissera hur det

epidemiologiska centret kan stödja forskning och uppföljningsinsatser inom hela den sociala sektorn. Styrelsen bör redovisa det avsedda uppdraget före utgången av år 1991.

HIV/aids

HIV/aids är fortfarande ett allvarligt folkhälsoproblem. Insatserna mot HIV/aids har alltmer integrerats som en naturlig del i de ordinarie samhällsorganens reguljära verksamhet. Det finns dock fortfarande ett starkt behov av att i särskild ordning initiera förebyggande insatser. I årets budgetproposition redovisade jag min uppfattning att Aids-delegationen bör bibehållas under ytterligare ett antal år, och att den bör verka för en mer effektiv samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och frivilligorganisationer. Jag förordade också en bättre samordning av de utåtriktade förebyggande insatserna från socialstyrelsens och socialdepartementets sida vad gäller bekämpningen av HIV/aids. Samordningen föreslogs också gälla kansliresurserna. Fortsättningsvis kommer alltså uppgifter av informations- och annan förebyggande karaktär liksom kansliresurserna för Aids-delegationen och vissa ytterligare uppgifter att bekostas via det särskilda aidsanslaget. Det innebär en besparing på statsbudgeten på ca 7,7 milj.kr. och en motsvarande neddragning av anslaget till socialstyrelsen har föreslagits för budgetåret 1991/92. Genom att på liknande sätt som i folkhälsofrågan avlasta socialstyrelsen samordningsuppgifter på nationell nivå och det operativt preventiva arbetet kan styrelsens insatser också mer effektivt koncentreras på uppföljnings-, utvärderings- och tillsynsfrågor.

Tillsyn och metodik inom socialtjänsten

Tillsynen har en särskild betydelse såväl för patienter inom hälso- och sjukvården som för klienter inom socialtjänsten. I båda fallen befinner sig individen i underläge gentemot vården och omsorgen och kan ofta inte själv bedöma behandlingens eller åtgärdens relevans eller utfall. I andra avseenden finns dock skillnader i tillsynsarbetet. Inom hälso- och sjukvården granskas åtgärder som faller inom ramen för tydliga yrkesroller och verksamhet som bedöms mot vetenskap och beprövad erfarenhet. Granskningen inom socialtjänsten har i långt större utsträckning enskilda åtgärders lagenlighet som grund och tar i mycket sikte på ställningstaganden från politiska organ. En annan skillnad för socialstyrelsens del är att den, i motsats till vad som gäller inom hälso- och sjukvårdsområdet, inte har ett direkt ansvar på socialtjänstens område för tillsynen i enskilda fall. Detta ansvar ligger på länsstyrelserna. Socialstyrelsen kan dock gå in i viktigare eller mer principiella tillsynsärenden. Inom socialtjänsten finns inte heller något regelbundet rapporteringssystem av Lex Maria-modell. Det saknas också samlad statistik över antalet fall av tillsyn liksom ett systematiskt arbete för kvalitetssäkring. Inom socialstyrelsen pågår emellertid nu planering för ett viktigt metodarbete i syfte att finna

ett system för kontinuerlig och systematisk tillsyn av socialtjänsten. Ett sådant arbete måste naturligtvis ske i nära samarbete med bl.a. länsstyrelserna. I det arbetet bör också tas upp frågan om den nuvarande arbetsfördelningen såvitt avser tillsynen inom socialtjänsten är den lämpligaste. Även tillsynen inom omsorgsverksamheten bör analyseras.

Jag är också angelägen om att få till stånd en väl fungerande utvärdering av och ett stöd till utveckling av det sociala arbetets metodik. Jag har erfarit att det inom socialstyrelsen finns tankar på att bygga upp en centrumliknande verksamhet för det ändamålet. Ett sådant centrum skulle vara öppet för samarbete med externa intressenter och i stor utsträckning kunna utnyttja externa resurser inom högskolor, kommuner och landsting. På motsvarande sätt som för det epidemiologiska centret avser jag att ge socialstyrelsen i uppdrag att för regeringen presentera och närmare precisera en tänkt uppbyggnad och på vilket sätt resursbehoven kan tillgodoses genom omprioriteringar. Jag förutsätter att socialstyrelsen kan redovisa uppdraget före utgången av år 1991.

Hälsoskydd

Socialstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör bl.a. hälsoskydd. Enligt hälsoskyddslagen delar socialstyrelsen och statens naturvårdsverk den centrala tillsynen enligt regeringens bestämmande. Den under senare år ökade uppmärksamheten på frågor kring hälsoskydd och miljömedicin har bl.a. lett till att allt fler myndigheter fullgör uppgifter som angränsar till eller överlappar socialstyrelsens. Förutom naturvårdsverket rör det sig om exempelvis statens livsmedelsverk, statens strålskyddsinstitut, kemikalieinspektionen och arbetarskyddsstyrelsen. Något samlat ställningstagande till rollfördelningen mellan myndigheterna har inte gjorts. Regeringen har därför för avsikt att ge statskontoret i uppdrag att precisera och avgränsa socialstyrelsens roll gentemot andra tillsynsmyndigheter när det gäller miljö- och hälsoskyddsfrågor. Uppdraget bör redovisas före utgången av år 1991.

Chefsmyndighetsuppgifter

Om riksdagen godkänner förslagen i propositionerna 1990/91:93 om rättsmedicinsk verksamhet m.m. samt 1990/91:120 om den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten m.m. vad avser en ny myndighet, rättsmedicinalverket, och dess uppgifter kommer socialstyrelsen att helt avlastas uppgiften som chefsmyndighet för sina hittillsvarande underförvaltningar. Ansvaret för tillsyn, uppföljning och utvärdering av rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk verksamhet kommer att ligga kvar på socialstyrelsen. Detta innebär att socialstyrelsens möjlighet att koncentrera sig på de huvudsakliga uppgifterna ytterligare förbättras.

I årets budgetproposition anmälde jag att det fanns anledning att genomföra en särskild översyn av hur socialstyrelsens uppgifter som funktionsansvarig myndighet inom totalförsvarets civila del såvitt avser hälso- och sjukvården m.m. kan lösas framöver. Detta verksamhetsområde var undantaget från den översyn som låg till grund för riksdagens beslut våren 1989 om socialstyrelsens inriktning m.m.

Under våren 1991 har översynen av funktionen genomförts av en departemental arbetsgrupp med företrädare för försvars- och socialdepartementen. I översynsarbetet har ett stort antal överläggningar genomförts med berörda myndigheter och organisationer. Arbetsgruppen har redovisat sin översyn i promemorian "Det fortsatta arbetet vid socialstyrelsen med beredskapsfrågor inom funktionen Hälso- och sjukvård m.m." Promemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga II:4.1*. Jag har i det följande samrått med chefen för försvarsdepartementet.

Enligt propositionen (1990/91:102) om verksamhet och anslag inom totalförsvaret 1991/92 har genomförandet av 1987 års försvarsbeslut (prop. 1986/87:95, FöU 11, rskr. 310) nu börjat ge påtagliga resultat och förbättringar i hälso- och sjukvårdens beredskap. Jag vill understryka betydelsen av denna positiva utveckling och av att den fullföljs.

En övergripande princip i hela totalförsvarsplaneringen, den s.k. ansvarsprincipen, är att så långt möjligt låta den fredstida organisationen vara oförändrad i en krigssituation. En viktig förutsättning för att beredskapsplaneringen skall fungera är också att de för planeringen ansvariga har nära kontakt med och tar hänsyn till den fredsmässiga utvecklingen på området. Beredskapsfrågorna måste enligt min mening integreras i socialstyrelsens reguljära verksamhet i större omfattning än vad som för närvarande är fallet.

Socialstyrelsens huvudsakliga uppgifter inom ramen för sitt funktionsansvar skall även på beredskapsområdet vara tillsyn samt kunskapsutveckling och kunskapsförmedling. Tillsynen bör ske inom ramen för styrelsens övriga tillsyn. Likaväl som socialstyrelsen skall svara för expertkunnandet inom den sociala sektorn under fredstid skall den göra det för kriser och i krig om uppgiften då inte ankommer på annan myndighet. Socialstyrelsen bör alltså exempelvis utarbeta det kunskapsunderlag som krävs för att verksamheten inom sektorn skall fungera enligt de av statsmakterna uppsatta målen för totalförsvaret. Eftersom socialstyrelsens beredskapsuppgifter berör andra myndigheters verksamhetsområden är det angeläget att utveckla samverkansformerna för att uppnå ett mer effektivt resursutnyttjande.

Vidare har översynsgruppen funnit att det även på beredskapsområdet är möjligt att begränsa socialstyrelsens handläggning av rutin- och individärenden. Bl.a. har framkommit att handläggningen av vapenfrifrågor bör föras över till vapenfristyrelsen. Vidare bör sjukvårdshuvudmännen själva kunna svara för krigsplaceringen av sin personal med hjälp av uppgifterna i det av socialstyrelsen och sjukvårdshuvudmännen gemen-

samt utvecklade personalförsörjningsregistret, det s.k. Integer-systemet. Ett motsvarande informationssystem bör utvecklas för försörjningen av läkemedel och sjukvårdsmateriel.

Översynsgruppen har beräknat att det bör vara möjligt att resurser i storleksordningen 3-4 milj.kr. kan frigöras om gruppens förslag genomförs. I denna besparing ligger en avveckling av socialstyrelsens beredskapsförråd.

Jag förordar att det fortsatta utvecklingsarbetet bedrivs med den inriktning som översynen lett fram till. De närmare organisatoriska konsekvenserna torde vara av den arten att socialstyrelsen själv kan besluta därom. Jag avser att inom ramen för mål- och resultatdialogen med socialstyrelsen följa upp genomförandet av vad översynen har föreslagit.

3 Rättsmedicinalverket

Det föreslagna rättsmedicinalverket kommer att bestå av en ledningsorganisation med ett centralt kansli samt relativt fristående produktionsenheter inom de rättsmedicinska och rättsserologiska områdena samt inom den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten. För ledningsfunktionen kommer mål- och resultatstyrning att vara de övergripande inslagen. Kvalitetskontroll och kvalitetssäkring blir viktiga inslag i ledningens uppgifter bl.a. för att bevaka rättssäkerheten.

Vad gäller den rättspsykiatriska undersökningsorganisationen har regeringen föreslagit att undersökningar bör genomföras inte bara vid statliga enheter utan även av vissa sjukvårdshuvudmän enligt ingångna avtal. De statliga enheterna bör också för att kunna höja sin produktivitet och bättre kunna möta variationer i behovet av undersökningar, få ökade möjligheter att upphandla personalresurser (t.ex. läkare och psykologer) av sjukvårdshuvudmän och andra intressenter. På detta sätt kan uppnås en effektivare och mer flexibel organisation, som i ett relativt kort tidsperspektiv kan anpassa sig till förändringar i efterfrågan på undersökningar. Organisationen skapar möjligheter att bedriva konkurrerande verksamhet inom den offentliga sektorn. I bl.a. detta perspektiv kommer kostnadsuppföljning och kostnadsanalyser liksom stöd till löpande effektivisering och upphandling att vara viktiga uppgifter för rättsmedicinalverket.

En del av den verksamhet som det åligger rättsmedicinalverket att leda kommer att vara avgiftsfinansierad. Det gäller den rättsserologiska verksamheten. Även när det gäller vissa undersökningar inom rättsmedicin och den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten skulle verksamheten på sikt åtminstone delvis kunna avgiftsfinansieras. Rättsmedicinalverket kommer således att ha ansvar för och leda verksamheter där det finns stora möjligheter att vidareutveckla de olika verksamheterna såväl organisatoriskt som kvalitetsmässigt.

Det finns också, främst inom den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten, möjligheter att minska statens kostnader för verksamheten. I dag utförs ca 550 rättspsykiatriska undersökningar till en kostnad av

115 milj.kr. Det är således en kostnadskrävande verksamhet, och en stor del av kostnaderna är knutna till omhändertagandet av de personer som utreds vid de rättspsykiatriska klinikerna. Kraven på säkerhet och bevakning är att jämställa med förhållandena vid häkten. Genom att avveckla rättspsykiatriska kliniker i den utsträckning som är motiverad med hänsyn till ingångna avtal med sjukvårdshuvudmännen och den reduktion av antalet undersökningsplatser som de nya reglerna enligt förslagen i propositionen (1990/91:58) om psykiatrisk tvångsvård m.m. på sikt torde innebära kan besparingar i de statliga utgifterna för denna verksamhet uppnås samtidigt som man uppnår det eftersträvade närmandet mellan den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten och allmänpsykiatrin. Besparingarna i denna del bör under treårsperioden kunna ligga i storleksordningen 20 milj.kr.

4 Socialförsäkringsadministrationen

4.1 Utgångspunkter och huvudinriktning

Socialförsäkringsadministrationen befinner sig i en intensiv förändringsfas. För det första är arbetssätt och verksamhetsinriktning stadda i omvandling. En långtgående decentralisering av ärendehandläggning till lokalkontorsnivån är snart avslutad. Hittillsvarande tonvikt på att bevilja och utbetala ersättningar skall kompletteras med ett aktivt arbetssätt med syfte att främja rehabilitering och motverka uppkomsten av långa sjukskrivningar och förtidspensioneringar.

För det andra kommer väsentliga inslag i förmånssystemet att förändras. Förslaget om införande av en 14 dagars sjuklöneperiod den 1 januari 1992 innebär att försäkringskassorna inte längre skall administrera sjukpenningutbetalningarna för de korta sjukfallen. I dag utgör detta en betydande del av kassornas verksamhetsvolym inom sjukförsäkringen. Vidare pågår eller planeras översyner av arbetsskadeförsäkringen, KBT m.m.

För det tredje utvecklas försäkringskassornas relationer till angränsade samhällssektorer. Fr.o.m. budgetåret 1989/90 har försäkringskassorna möjligheter att upphandla yrkesinriktade rehabiliteringstjänster. Särskilda medel har ställts till förfogande inom ramen för 1990 års Dagmaröverenskommelse som bas för överläggningar och avtal mellan kassor och sjukvårdshuvudmän. Försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkringen och hälso- och sjukvården avses inledas under år 1992.

Som jag konstaterade i årets budgetproposition är resurssituationen och arbetsbelastningen inom försäkringskassorna sådan att en neddragning av administrationens kostnader inte kan åstadkommas med marginella anpassningar. En långsiktig strategi för minskade förvaltningskostnader måste utvecklas dels i termer av regelförändringar som ger administrativa

besparingar, dels i förändringar av organisationens utformning och funktionssätt.

Strategin måste vidare beakta det grundläggande särdraget för verksamheten, nämligen att

* socialförsäkringen är ett nationellt system för ekonomisk grundtrygghet som skall tillämpas enhetligt över hela landet.

Såväl försäkringsutgifter som administrationskostnader finansieras nationellt i form av statliga skattemedel och socialavgifter. Förändringar i förmåner beslutas centralt. Genomförande av beslutade förändringar måste ske samordnat.

Socialförsäkringsförmåner styrs av ibland komplicerade regler. Fastställande av ersättningsbeloppen förutsätter ofta en rad uppgifter om den försäkrade. Härav följer behov av informationssystem och hantering som så långt möjligt tillvaratar fördelar med automatisering. Detta motiverar gemensamma ADB-system för registrering, beräkning och utbetalning samt möjligheter till automatisk samordning mellan olika förmåner. ADB-systemens funktion är även att säkerställa likformig regeltillämpning.

Den fortgående internationaliseringen och en eventuell framtida anslutning till EG kommer att ställa både centrala och lokala nivåer inför nya uppgifter och kompetenskrav.

Enligt min mening är det väsentligt att

* socialförsäkringsadministrationen bibehåller en flexibilitet och stabilitet för att klara av förändringskrav framöver.

Socialförsäkringen är i hög grad ett innehållsligt och produktionsmässigt sammanhängande system. Samtidigt är det väsentligt att tillvarata de fördelar som decentralisering och delegering ger för att åstadkomma ett aktivt resultatansvar och ändamålsenlig anpassning till lokala förutsättningar och behov.

Den pågående förändringsprocessen inom socialförsäkringen innebär att försäkringskassorna tilldelas ett mer aktivt resultatansvar och ett bredare handlingsutrymme än det som hittills gällt. Därtill kommer att en rad administrativa beslut förs ut till kassorna. Denna utveckling följer de riktlinjer för rollfördelningen inom socialförsäkringsadministrationen som uttryckts bl.a. i propositionen 1988/89:100, bil. 7.

Det är angeläget att även fortsättningsvis eftersträva

* en vidareutveckling av försäkringskassornas resultatansvar och av rollfördelningen inom socialförsäkringsadministrationen i takt med förändringar av verksamheten och målen för socialförsäkringen.

4.2 Regelförändringar som led i en strategi för socialförsäkringsadministrationen

Det som i grunden styr socialförsäkringsadministrationens inriktning och omfattning är de regelsystem som omger de olika förmånerna. Ett naturligt steg i ett program för effektivisering och besparingar inom socialförsäkringsadministrationen är därför att undersöka hur reglerna påverkar

administrationskostnaderna. I avsnitt 4.2.1 redovisas en preliminär översikt härav.

I avsnitt 4.2.2 redovisas de större regelförändringar som för närvarande är aktuella. Vissa av dessa härstammar från det regelutvecklingsarbete som sedan 1980-talet är en integrerad del i socialförsäkringsverksamheten. Genom ett regeringsbeslut i juni 1985 fick RFV formellt i uppdrag att fortlöpande redovisa idéer, uppslag och åtgärder för översyner av regelsystemet inom socialförsäkringen.

I avsnitt 4.2.3 redovisas kortfattat den inverkan internationaliseringen kan innebära för socialförsäkringsadministrationen.

4.2.1 Administrationskostnaderna för olika försäkringsgrenar

Inom ramen för den s.k. Helmergruppen (i denna ingår ledningen för socialdepartementet, RFV och Försäkringskasseförbundet FKF) har ett arbete inletts med syfte att klargöra särkostnader för olika försäkringsgrenar och hur förmånernas utformning påverkar administrationskostnaderna.

I nedanstående tabell redovisas en preliminär uppskattning av olika försäkringsområdens särkostnader i form av direkta administrationskostnader. Tabellen utgår från tilldelade medel för budgetåret 1990/91 (milj.kr.).

Verksamhetsgren	Utbet. ers.	Dir. pers. kostn.	ADB-drift	Porto	Summa direkta adm. kostn.	Adm. kostn. andel av utbet. ers. (%)
Barnbidrag, bidragsförskott, barnpensioner	15 114	218	29	36	283	1,9
Föräldraförsäkring m.m.	16 481	284	40	32	356	2,2
Försäkring vid ålderdom	116 794	279	27	78	384	0,3
Sjukpenning	34 961	1 368	75	114	1 557	4,5
Förtidspension m.m.	28 031	117	6	7	130	0,5
Sjukvårdsersättning	6 087	98	3	0	101	1,7
Summa försäkring	217 468	2 364	180	267	2 811	1,3

Försäkringskassornas personalkostnader för direkt ärendehandläggning utgör mellan 75 % och 95 % av administrationskostnaderna. Portokostnadernas andel för olika verksamhetsområden varierar kraftigt från 0 % till 20 %. För hanteringen av barnbidrag och pensionsutbetalningar utgör portokostnaden en relativt tung post. I årets budgetproposition har jag föreslagit att pensionsmottagare som har utbetalning till ett konto får underrättelse om utbetald pension endast vid första utbetalningen och vid ändring av beloppets storlek samt vid årsskifte och inte som i dag varje

månad. Förändringen avses genomföras fr.o.m. den 1 januari 1992 och beräknas medföra en kostnadsminskning på 24 milj.kr. per år. Motsvarande system har genomförts för barnbidragsutbetalningar.

Den direkta administrationskostnaden utgör 0,3-4,5 % av utbetald ersättning. Därtill kommer overhead-kostnader för intern administration som utgör ca 17 % på de direkta administrationskostnaderna. De totala administrationskostnaderna är i många fall mindre än 3 %, vilket kan jämföras med de ca 25 % som privata försäkringsbolag uppger att deras försäkringsadministration kostar.

Administrationskostnaderna bör inte ställas i relation enbart till de belopp de hanterar utan även till ärendemängden. Därvid framträder också vilka ärenden som är enkla och vilka som är komplexa, t.ex. till följd av att en rad utredningsunderlag är nödvändiga innan beslut kan fattas.

Inom RFV utarbetas för närvarande riktlinjer för en kostnads- och prestationsredovisning. Denna skall kunna tjäna som underlag för närmare analyser av kostnaderna för att administrera olika delar av socialförsäkringssystemet. Uppgifterna i följande tabell om direkta personalkostnader för några olika ärendeslag skall ses som exempel på vad en redovisning skulle kunna innehålla.

Verksamhetsgren	Personalkostnad per ärende			
	Sammanlagd kostnad (milj.kr.)	Antal	Mått*	Styckkostn. (kr)
Barnbidrag	29	1 634 500	(B)	18
Föräldrapenning	160	494 000	(A)	324
Tillfällig föräldrapenning	86	3 187 000	(A)	27
Ålderspension	49	1 552 000	(B)	32
Efterlevandepension	36	364 000	(B)	99
Sjukpenning	770	10 274 000	(A)	75
Sjukvårdsersättning	46	9 333 000	(K)	5
Resekostnadsersättning	52	3 060 000	(K)	17

*) B = bidragsmottagare
A = Anmälningar under en tolvmånadersperiod
K = Kvitton

Arbetet inom Helmergruppen rörande samband mellan förmånernas utformning och administrationskostnaderna avses ge uppslag till ytterligare regelförändringar och förändringar i regler och arbetssätt som kan frigöra administrativa resurser utan att alltför påtagligt försämra utbytet för den försäkrade.

4.2.2 Aktuella regelförändringar

Rehabilitering och rehabiliteringsersättning

I propositionen (1990/91:141) om rehabilitering och rehabiliteringsersättning lämnas förslag till lagstiftning inom ramen för den allmänna försäkringen om ansvaret för arbetslivsinriktad rehabilitering och om ekonomisk ersättning vid sådan rehabilitering. Förslagen avses i huvudsak träda i kraft samtidigt som sjuklön införs, dvs. den 1 januari 1992. Genom den ökade satsningen på rehabilitering av långtidssjukskrivna förväntas allt fler kunna återgå i förvärvsarbete eller till ett aktivt liv i övrigt.

Sjuklön och sjuklöneperiod

Regeringen lämnade i januari direktiv till en parlamentarisk kommitté med uppgift att pröva vissa frågor i anslutning till införande av en arbetsgivarperiod om 14 dagar inom sjukpenningförsäkringen. Kommittén redovisade sitt arbete i mars.

Regeringen har tidigare denna dag i en särskild proposition lämnat förslag om en ny lag om sjuklön som skall utgöra grunden för sjukersättningen framför allt vid korta sjukfall. Under de första 14 dagarna av varje sjukdomsfall (sjuklöneperioden) föreslås arbetsgivaren utge sjuklönen. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1992.

Ett införande av en sjuklöneperiod kommer att påverka försäkringsutgifterna samtidigt som ärendevolymen inom sjukförsäkringen reduceras påtagligt. Enligt RFV kommer detta i sin tur medföra en minskning av personalbehovet med 2 400 årsarbetskrafter. Därtill kommer den positiva indirekta effekt som ett förändrat arbetsgivaransvar för sjukfrånvaron kan komma att få för uppkomsten av långa sjukfall och därmed på försäkringsadministrationen och försäkringsutgifterna.

Arbetsskadeförsäkringen

Regeringen avser att genomföra en samordning av sjuk- och arbetsskadeförsäkringen, vilket har beräknats innebära en administrativ besparing på ca 800 årsarbetskrafter. I samband med beredningen av den lagrådsremiss om rehabilitering som överlämnades till lagrådet i februari 1991, uttryckte arbetsmarknadens parter önskemål om ytterligare tid för förberedelser och förhandlingar med hänsyn till konsekvenser för avtalsförsäkringarna. Mot denna bakgrund ansåg jag att samordningen skulle senareläggas. En kommitté för översyn av arbetsskadeförsäkringen kommer att tillsättas inom kort.

I sammanhanget kan en anpassning av de nuvarande reglerna för yrkesskadeersättningar aktualiseras för att skapa överensstämmelse med nya regler för arbetsskadeförsäkringen. Detta torde i sin tur få konsekvenser

för administrationskostnaderna för handläggningen av de ärenden som sker vid yrkesskade- och avgiftsenheten vid RFV.

Överförande av administrationen av sjukreseersättningar från försäkringskassorna till sjukvårdshuvudmännen

Regeringen har nyligen framlagt en proposition med förslag att administrationen av sjukreseersättningar fr.o.m. den 1 januari 1992 skall överföras från försäkringskassorna till sjukvårdshuvudmännen. En överflyttning till sjukvårdshuvudmännen skapar förutsättningar för ett effektivare resursutnyttjande, eftersom sjukvårdshuvudmännen t.ex. har goda möjligheter att samordna patienternas besökstider med tillgängliga transporter till och från mottagningarna. Samtidigt bortfaller en inte oväsentlig administrationskostnad hos försäkringskassorna. Den administrativa besparingen uppgår till ca 250 årsarbetskrafter.

Systemet för sjukhusvårdsavdrag

Huvuddragen i det nuvarande avgiftssystemet vid sjukhusvård för pensionärer gäller sedan år 1989 då det avgiftsfria året för ålderspensionärer avskaffades. Systemet innebär att landstingen till försäkringskassorna inrapporterar in- och utskrivningsdagar för ålderspensionärer vid sjukhusvård. Ca 100 årsarbetskrafter inom försäkringskassorna svarar för administrationen av avdraget.

Till följd av äldreomsorgsreformen kommer kommunerna att överta en stor del av sjukvården för pensionärer. Med nuvarande avdragssystem kommer de att också inrapportera till kassorna om antalet vårddagar inom långvården. Vidare innebär införandet av sjuklön att det inte längre är möjligt för försäkringskassorna att för de första 14 dagarna av ett sjukfall debitera sjukhusvårdsavgiften genom avdrag på sjukpenningen.

Till följd av dessa förändringar bör en omläggning av systemet för sjukhusvårdsavdrag aktualiseras inom ramen för överläggningar mellan staten och sjukvårdshuvudmännen med inriktning på att vårdgivarna själva svarar för debitering av sjukhusvårdsavgiften. Härigenom skulle administrativa resurser inom försäkringskassorna kunna frigöras.

Det finns ytterligare en rad regelförändringar som bör övervägas mot bakgrund av besparingsprogrammet. Några redovisas nedan.

Föräldraförsäkringen

RFV har redovisat ett uppdrag att se över de administrativa konsekvenserna av nuvarande regelsystem inom föräldraförsäkringen och att föreslå förändringar som underlättar hanteringen av försäkringen.

De förändringsförslag som framförs skulle medföra relativt stora administrativa och försäkringsmässiga besparingar. De förutsätter lagändringar varför eventuella förändringar i föräldraförsäkringen inte kan komma att träda i kraft och påverka administrationskostnaderna

förrän tidigast årsskiftet 1991/92. Sammanlagt beräknas ca 180 årsarbetare kunna frigöras om RFVs samtliga förslag genomförs.

Egenföretagares sjukpenningförsäkring

RFV har föreslagit nya regler för egenföretagares sjukpenningförsäkring med en grundförsäkring och en tilläggsförsäkring, vilket bl.a. skulle medföra administrativa besparingar. Ett genomförande bör lämpligen ske efter det att en sjuklöneperiod i sjukpenningförsäkringen införts.

Ändrade regler för samordning av socialförsäkringsförmåner vid retroaktiva ersättningar

RFV har framfört förslag att schablonisera vissa beräkningar i samband med samordning av förmåner vid retroaktiva ersättningar, vilket skulle åstadkomma betydande administrativa besparingar.

Andra utredningar

Vidare pågår utredningar och beredning av förslag inom en rad olika försäkringsområden. Pensionsberedningen har nyligen lämnat sitt slutbetänkande. En utredning med uppgift att se över KBT-reglerna kommer att tillsättas. 1989 års handikapputredning beräknas avlämna sitt huvudbetänkande under våren. Utredningen om det samlade förmånssystemet för försäkrade med betydande kostnader för sjukdom och handikapp skall lägga ett slutbetänkande efter sommaren. Regelförändringar till följd av dessa utredningar torde på längre sikt få konsekvenser för socialförsäkringsadministrationens omfattning.

4.2.3 Konsekvenser av ökad internationalisering

Den fortgående internationaliseringen och harmoniseringen visavi Europa kommer att få konsekvenser för socialförsäkringen och för försäkringskassorna. För närvarande arbetar en särskild kommitté med anpassning av folkpensionsreglerna.

Bortom detta arbete på regerings- och verksnivå kommer en ny fas att följa med regelanpassningar och genomförande av nya regelsystem som kommer att ställa höga krav på socialförsäkringsadministrationen. Det kan inte uteslutas att en viss omprövning av nuvarande ärendedelegering kan bli aktuell med hänsyn till kraven på specialistkompetens i detta sammanhang.

4.3.1 Lokalkontoren och lokalkontorsnätet

RFV utfärdar föreskrifter om organisationen av de allmänna försäkringskassorna och utger rekommendationer om kontorsnätet. Försäkringskassans styrelse har sedan att inom ramen för tillgängliga medel fatta beslut om lokalkontorsnätet.

Decentraliseringen av de individinriktade ärendeslagen beräknas vara genomförd under budgetåret 1991/92. Detta torde få konsekvenser för såväl centralkontorens som lokalkontorens dimensionering. Arbetssättet och verksamheten på lokalkontoren kommer att ytterligare förändras när en sjuklöneperiod i sjukpenningförsäkringen införs och en mer aktiv roll i rehabiliteringsverksamheten realiseras. Detta torde få konsekvenser för lokalkontorens lämpliga storlek och på storleken av lokalkontorsnätet.

Inom ett flertal kassor har kontorsnätet setts över under 1980-talet. Det finns skäl att förvänta sig fler översyner när konsekvenserna av kassans nya roll, ADB-stödets utbyggnad resp. av nu beslutade eller aviserade förändringar inom sjuk- och arbetsskadeförsäkringen blir uppenbara.

Styrande för kontorsdimensioneringen bör vara en avvägning mellan kraven på å ena sidan god resurshushållning och god kompetens, å andra sidan lokal närhet och anpassning för handläggning av skilda ärenden inom socialförsäkringen. Vidare bör samarbetet med arbetsgivare, hälso- och sjukvård, arbetsförmedling, yrkesinspektion och socialtjänst i det förebyggande arbetet och i rehabiliteringsarbetet vara en utgångspunkt vid utformningen.

Västernorrlands försäkringskassa startade år 1986 ett samverkansprojekt med annan offentlig verksamhet, nämligen det s.k. SLOS-projektet (Samordnad Lokal Offentlig Service). Även RFV har i sina rekommendationer framhållit vikten av personal- och lokalsambruk med kommuner, främst i glesbygd. För att undanröja eventuella hinder för sambrukslösningar är det min avsikt att vidta åtgärder för att underlätta försäkringskassornas möjligheter till personalsambruk.

4.3.2 Samverkan mellan försäkringskassor

Dagens försäkringskassor har sina rötter i en folkrörelse och en lång tradition vad gäller olika former av samarbete och samverkan. Idag sker samverkan dels mellan enskilda kassor och inom grupper av kassor (s.k. block), dels inom ramen för Försäkringskasseförbundet, som är försäkringskassornas intresse-, service- och arbetsgivarorganisation.

Samverkan inom de tre blocken (södra, mellansvenska och norra) avser i första hand konferens- och utbildningsverksamhet. Denna har på senare tid visat sig ha stora ekonomiska fördelar.

Efter många års diskussion har nu utvecklats en modell för fördelning av medel till försäkringskassorna. Syftet är att införa ett ändamålsenligt

och resultatanpassat budget- och uppföljningssystem till skillnad från dagens alltför produktionsorienterade fördelningssystem. Ett sådant system kommer bl.a. att stärka incitamenten för försäkringskassorna att samverka.

Vidare pågår det inom Malmö- och Malmöhuskassorna diskussioner om att gå samman till en kassa. Den nuvarande ordningen med två kassor inom en begränsad geografisk yta som utgör ett sammanhängande tätortsområde skapar hinder för en rationellt fungerande rehabiliteringsverksamhet. En sammanslagning skulle vidare frigöra resurser som behövs för en ökad satsning på rehabilitering. En sammanslagen kassa skulle också innebära praktiska fördelar för de försäkrade och för de företag och myndigheter som kassan samarbetar med.

Enligt min mening bör åtgärder övervägas för att ge de två försäkringskassorna möjlighet att gå samman. En lämplig tidpunkt för samgående är den 1 juli 1992 när styrelsernas mandatperiod utgår. Samtidigt avses decentraliseringen av den individinriktade ärendehandläggningen vara slutförd hos kassorna.

I förlängningen av ett ställningstagande till Malmö- och Malmöhuskassornas förslag ligger den mer generella frågan om den nuvarande länsprincipen skall bibehållas eller inte. Denna fråga bör dock bedömas både utifrån försäkringskassornas perspektiv och i ett bredare länsperspektiv.

4.3.3 Förändringar av försäkringskassornas ansvar och handlingsutrymme

En aktiv rehabilitering

Inom ramen för den s.k. kampen mot ohälsan pågår väsentliga förändringar av försäkringskassornas ansvar och handlingsutrymme. Det nationella målet om ett sänkt ohälsotal har fördelats på resp. försäkringskassa. Försäkringskassan har fr.o.m. den 1 juli 1990 möjlighet att inom en ram på 500 milj.kr. köpa yrkesinriktade rehabiliteringstjänster. Vidare har kassorna år 1991 erhållit en ram på sammanlagt 400 milj.kr. ur den s.k. Dagmaröverenskommelsen för att kunna sluta avtal med sjukvårdshuvudmännen.

I regeringens proposition om rehabilitering och rehabiliteringsersättning läggs fram förslag med syfte att tydliggöra det övergripande samordnings- och tillsynsansvar som försäkringskassorna bör bära för att målet om en mer aktiv socialförsäkring skall uppnås.

Lokalfrågor

Fr.o.m. budgetåret 1991/92 kommer försäkringskassorna att ha rätt att flytta medel mellan lokalkostnadsanslaget och förvaltningskostnadsanslaget (övriga förvaltningskostnader). Avsikten är att på detta sätt åstadkomma ett mer aktivt lokalt budgetansvar.

Ansvar för den ekonomiska redovisningen

Sedan ett antal år har riksrevisionsverkets redovisningsrevision framfört kritik mot uppläggningen av den ekonomiska redovisningen inom socialförsäkringsadministrationen. En väsentlig bakgrund till revisionens kritik är en bristande överenstämmelse mellan vad som är en ändamålsenlig fördelning mellan RFV och kassorna i hantering av olika försäkringsgrenar och de generella principer som uppställts för redovisningsansvar inom staten. Enligt min mening är det av största vikt att dessa frågor blir föremål för beredning och att reglerna för redovisningen överenstämmer med den arbetsfördelning som av verksamhetsmässiga skäl är ändamålsenlig samtidigt som kraven på rättvisande redovisning tillgodoses.

Uppföljning och utvärdering

Förändringarna i ansvar och handlingsutrymme aktualiserar även frågor rörande försäkringskassornas uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Ett lokalt verksamhetsansvar förutsätter att lokalkontoren följer upp resultatet av arbetet. RFV bedriver i samarbete med försökskassorna ett utvecklingsarbete i syfte att utveckla ett system för löpande resultatredovisning som skall kunna användas på lokalkontorsnivå.

4.3.4 RFVs roll och ansvar

RFV svarar som central förvaltnings- och tillsynsmyndighet för ledningen av socialförsäkringsadministrationen. Verkets roll kan översiktligt delas upp i följande uppdrag:

1. ledning och gemensam administrativ utveckling
2. genomförande av regelförändringar
3. "regelvård", dvs. insatser för att säkerställa likformighet och rättssäkerhet
4. informationsunderlag för statsmaktsbeslut
5. information till allmänheten
6. uppföljning och utvärdering
7. utveckling och drift av det centrala ADB-systemet
8. ärendehandläggning (framförallt yrkesskador).

Samtidigt som det pågår en successiv förändring av kassornas arbetsuppgifter och ansvar finns det anledning att fortlöpande överväga hur rollfördelningen mellan verk och kassor kan renodlas.

En förutsättning för att kassorna skall kunna tillgodogöra sig fördelarna med decentraliseringen är att de får ett ökat resultatansvar samt handlingsfrihet vad gäller såväl uppföljning som administrativ utveckling. Det ankommer på RFV att i sin ledningsfunktion beakta detta. I det sammanhanget finns det anledning att söka efter mindre centraliserade former för överklagande av tjänstetillsättnings- resp. lokalbeslut. I RFVs ansvar för ledning och gemensam administrativ utveckling ingår även fortsättningsvis att svara för den nationella överblicken av försäkringen. I det ansvaret ingår bl.a. att upprätthålla expertkompetens på försäkringsområdet.

Försäkringskassornas ökade självständighet såväl administrativt som verksamhetsmässigt kan också komma att aktualisera en diskussion om försäkringskassornas styrelser och deras sammansättning.

Tunga inslag i RFVs verksamhet kommer även framgent vara uppdragen 2-6. För det första skall verket bereda frågor om vidareutveckling av förmånssystemen och genomföra av statsmakterna beslutade regelförändringar (inkl. att föra ut information till allmänheten). För det andra gäller det att genom tillsyn, information och utbildningsinsatser säkerställa en likformig regeltillämpning. För det tredje är det en huvuduppgift att utvärdera socialförsäkringen. Det är väsentligt att verket tar tillvara möjligheterna att bedriva självständiga utvärderingsprojekt både för att bidra till kunskapsutvecklingen inom området och för att uppmärksamma behov av regelförändringar. Uppgiften att svara för den nationella uppföljningen och utvärderingen blir också än mer väsentlig som led i verkets ledning och tillsyn av de alltmer självständiga försäkringskassorna.

Det centrala ADB-systemet drivs för närvarande som en integrerad avdelning inom verket. Samtidigt betalar försäkringskassorna en schablonavgift för driften. Mot bakgrund av den pågående ADB-utvecklingen och försäkringskassornas ökade resultatansvar kan det på sikt finnas anledning att överväga alternativ till nuvarande organisation och ansvarsfördelning i ADB-frågorna. I viss mån rör det sig om verksamhet där decentralisering med inslag av efterfrågestyrning skulle kunna övervägas. Detta skulle skapa större möjlighet för försäkringskassorna att agera som ansvariga beställare visavi de ADB-tjänster som RFV står för. Samtidigt är det av fundamental betydelse att en nationell enhetlighet bibehålls vad gäller redovisningsprinciper, utbetalningsrutiner och underlag för nationell statistik.

Vad beträffar den ärendehandläggning som sker vid yrkesskade- och avgiftsenheten på RFV har jag tidigare kommenterat vissa möjligheter att påverka administrationskostnaderna genom en anpassning av regelverket till de nya regler som kan komma att gälla arbetsskadeförsäkringen.

Mot bakgrund av ovanstående bör det enligt min mening vara möjligt att inom treårsperioden genomföra en besparing med 10 % av RFVs förvaltningskostnader. Vidare är det väsentligt att RFV eftersträvar en ökad rörlighet i sin resursanvändning bl.a. för att möjliggöra omprioriteringar med inriktning dels på uppföljning och utvärdering, dels på kom-

petens och beredskap inför framtida behov till följd av den ökande internationaliseringen.

4.4 Sammanfattning

Den långsiktiga strategi för socialförsäkringsadministrationen som jag nu har redovisat innefattar en bruttobesparing på 900 milj.kr. under förutsättning att samtliga förändringar kommer till stånd. Denna kraftfulla besparing, som huvudsakligen är en direkt konsekvens av regelförändringar, gör det möjligt att inledningsvis satsa 450 milj.kr. för att åstadkomma en omstrukturering inom hela socialförsäkringsadministrationen i syfte att stärka rehabiliteringsarbetet. Jag återkommer strax till detta i min bedömning av de samlade ekonomiska konsekvenserna inom socialdepartementets område.

5 Ekonomiska konsekvenser

Jag räknar med att de åtgärder som jag nu har redovisat sammanlagt skall leda till ett minskat resursbehov inom den statliga administrationen under femte huvudtiteln i storleksordningen 420 milj.kr. under treårsperioden.

Som jag tidigare redovisat uppnås en bruttobesparing på 900 milj.kr. inom socialförsäkringsadministrationen under förutsättning att alla avsedda förändringar också genomförs. Därav satsas inledningsvis 450 milj.kr. i omstruktureringssyfte. Resursneddragningen uppgår således till 450 milj.kr., och den når sin fulla effekt vid utgången av budgetåret 1993/94. Tyngdpunkten för besparingarna ligger under treårsperiodens senare del. Organisationsutvecklingen bör ske i takt med de förändringar av verksamheten som föranleds av regelförändringar inom socialförsäkringen. Under budgetåret 1991/92 avses försäkringskassorna få behålla de resurser som kan inbesparas. Av nettobesparingen inom socialförsäkringsadministrationen föreslås 40 milj.kr. satsas på det förebyggande folkhälsoarbetet.

Resterande del av besparingarna uppgår till ca 42 milj.kr., varav sammanlagt ca 22 milj.kr. på socialstyrelsen. Av dessa återförs 10 milj.kr. till det nyinrättade folkhälsoinstitutet budgetåret 1992/93. Besparingarna inom den rättspsykiatriska verksamheten har jag tidigare beräknat till ca 20 milj.kr. under treårsperioden. Här uppstår besparingar i den takt det är möjligt att bl.a. avyttra fastigheter. Med tanke på osäkerheten därvidlag har jag tills vidare inte tagit ställning till om detta skall utgöra en nettobesparing. Likadant är förhållandet med besparingen om 3-4 milj.kr. inom socialstyrelsens beredskapsenhet, där det som inte är hänförligt till avvecklingen av beredskapsförråd kan behöva utnyttjas för kompetensutveckling inom styrelsen. Under budgetåret 1991/92 uppstår

en ren besparing på 7,7 milj.kr. genom samordningen inom Hiv/aids-området.

6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

godkänna de riktlinjer som jag har anfört för omställning och minskning av den statliga administrationen inom socialdepartementets verksamhetsområde.

Det fortsatta arbetet vid socialstyrelsen med beredskapsfrågor inom funktionen Hälso- och sjukvård m.m.

I översynsarbetet har ett stort antal överläggningar genomförts med berörda myndigheter och organisationer. De principer som enligt 1989 års riksdagsbeslut gäller för socialstyrelsens roll och verksamhetsinriktning har varit vägledande för översynsarbetet.

Enligt propositionen (1990/91:102) om verksamhet och anslag inom totalförsvaret 1991/92 har genomförandet av 1987 års försvarsbeslut (prop. 1986/87:95, FöU 11, rskr. 310) nu börjat ge påtagliga resultat och förbättringar i hälso- och sjukvårdens beredskap. Betydelsen av denna positiva utveckling och av att den fullföljs bör understrykas.

Enligt förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del är socialstyrelsen funktionsansvarig myndighet för funktionen Hälso- och sjukvård m.m. I socialstyrelsens funktionsansvar ingår delfunktionerna hälso- och sjukvård, socialtjänst samt miljö- och hälsoskydd. Målen för hälso- och sjukvården i krig är att de medicinska behandlingsresultaten skall hållas på en nivå så nära den fredstida som möjligt med de resurser som står till förfogande. Målen för socialtjänsten i krig liksom i fred är att vid behov och med hänsyn till rådande förhållanden tillförsäkra människorna bistånd för deras försörjning och livsföring i övrigt.

Kraven på samverkan mellan hälso- och sjukvården, särskilt primärvården, och socialtjänsten kommer att öka i krig. Socialtjänsten måste kunna lämna bistånd till ett stort antal patienter som i fred skulle ha vårdats på sjukhus men som under rådande förhållanden måste skrivas ut för vård i hemmen. Det kan också gälla att vid utrymningar ta hand om och anordna kollektivt boende för bl.a. ett stort antal äldre, långtidssjuka och handikappade. Genom att kommunerna enligt den s.k. Ädelreformen övertar huvudmannaskapet för sjukhem m.m. bör möjligheterna till erforderlig samverkan öka.

En övergripande princip i hela totalförsvarsplaneringen, den s.k. ansvarsprincipen, är att så långt möjligt låta den fredstida organisationen vara oförändrad i en krigssituation, om arbetsuppgifterna då fortfarande skall utföras. En viktig förutsättning för att beredskapsplaneringen skall fungera är också att de för planeringen ansvariga har nära kontakt med och tar hänsyn till den fredsmässiga utvecklingen på området. Bered-

skapsfrågorna måste integreras i socialstyrelsens reguljära verksamhet i större omfattning än vad som för närvarande är fallet.

Vid översynen har framkommit att socialstyrelsens beredskapsenhet endast delvis utnyttjat de fördelar det innebär att verka inom en och samma organisation. Vidare har framkommit att arbetet med beredskapsfrågor varit alltför koncentrerat till beredskapsenheten. Den kompetens som personalen representerar svarar inte i alla delar mot de krav som ställs med hänsyn till socialstyrelsens nya roll och inriktning och till behovet av en mer aktiv samverkan med andra myndigheter och organisationer.

Alternativa lösningar för att uppnå en bättre integration har prövats inom översynen. Övervägande skäl talar för att beredskapsfrågorna hålls samman av en särskild enhet. Med hänsyn till beredskapsfrågornas övergripande karaktär bör en av överdirektörerna ha huvudansvaret. Därutöver bör olika åtgärder vidtas för att uppnå ett ökat tvärsektoriellt arbetssätt med beredskapsfrågorna.

Socialstyrelsens huvudsakliga uppgifter skall vara tillsyn samt kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom sitt verksamhetsområde. Sakkunskapen och kompetensen skall härvid vara starkt markerad. Det gäller i särskilt hög grad beredskapsarbetet med hänsyn till dess tvärsektoriella karaktär. Förutom en förändring av den kompetens som den nuvarande personalen representerar, bör resurser tillföras genom ett ökat utnyttjande av socialstyrelsens övriga kompetens och av utomstående expertis. För att förstärka ansvarsprincipen men även befrämja integrationen, bör vissa arbetsuppgifter som berör fredstida verksamhet också kunna tillföras enheten. Detta har redan skett i fråga om katastrofmedicin.

I socialstyrelsens uppgifter på beredskapsområdet ingår övergripande planering och tillsyn i frågor av riksintresse. Frågor vid sidan av riksintresset åvilar enligt totalförsvarets ansvarsprinciper dem som har verksamhetsansvaret, dvs. kommunerna och landstingskommunerna. Dessa har också ett ansvar för att de nationella målen uppfylls. Socialstyrelsen har en viktig roll i att följa upp och utvärdera dessa verksamheter i förhållande till statsmakternas uppsatta mål för totalförsvaret.

Den medicinska tillsynen av hälso- och sjukvården i krig bör annars fullgöras på samma sätt som socialstyrelsen i övrigt bedriver sin tillsyn, eftersom verksamheten i fred och i krig skall vara så lika som möjligt. Tillsyn skall således när det gäller beredskapsverksamheten liksom när det gäller socialstyrelsens övriga verksamhet i allt väsentligt genomföras inom ramen för socialstyrelsens allmänna tillsyn. Det bör åligga socialstyrelsen att närmare överväga vilka uppgifter de regionala enheterna skulle kunna ha i detta sammanhang. På den centrala nivån skall tyngdpunkten ligga på uppföljning och utvärdering. En form för uppföljning av beredskapsläget är socialstyrelsens deltagande i övnings- och utbildningsverksamheten. Tillsyn över sjukvårdshuvudmännens beredskapsverksamhet bör vara en uppgift för civilbefälhavarna, som är den naturliga kontaktpunkten mellan staten på regional nivå och sjukvårdshuvudmännen.

Civilbefälhavarna har att i sin tur rapportera beredskapsläget till socialstyrelsen.

Likaväl som socialstyrelsen på den centrala myndighetsnivån skall svara för expertkunnandet inom socialsektorn under fredstid skall den också göra det för kriser och i krig. Denna del av verksamheten bör ges ökad tyngd i beredskapsarbetet. Socialstyrelsen bör utarbeta det kunskapsunderlag som krävs för att verksamheten inom socialsektorn skall fungera enligt de fastlagda målen för totalförsvaret.

Det är särskilt angeläget att socialstyrelsen, förutom särskilda insatser när det gäller socialtjänst, klargör de vårdprinciper som bör gälla under kriser och krig. Styrelsen bör även ha administrativa rutiner klara för att kunna vidta åtgärder för reglering och ransonering av läkemedel och sjukvårdsmateriel.

Socialstyrelsens uppgifter på central nivå bör således även när det gäller beredskapsfrågor inriktas mot övergripande frågor. Planeringsunderlag i beredskapsfrågor bör, som redan delvis skett, riktas mot civilbefälhavarna och sjukvårdshuvudmännens planering genomföras med underlag från civilbefälhavarna. Förutom ökad kompetens krävs det höjd kvalitet och även ökad flexibilitet för att uppnå de mål statsmakterna anger för socialstyrelsen som funktionsansvarig myndighet. De mångskiftande arbetsuppgifterna som ligger inom funktionen gör det omöjligt att i den fasta personalstyrkan på beredskapsenheten inrymma en heltäckande kompetens i alla frågor. Även på beredskapsområdet har socialstyrelsen ett klart behov av att till sig för kortare men även för längre projektarbete knyta särskild expertis. Här har socialstyrelsen ett behov av fria och rörliga medel för kompetensupphandling.

Socialstyrelsens beredskapsuppgifter berör flera andra myndigheters verksamhetsområden. Det är angeläget att myndigheterna utvecklar ändamålsenliga samverkansformer för att undvika dubbelarbete och uppnå ett mer effektivt resursutnyttjande.

Översynen har visat att arbetsfördelningen mellan försvarets sjukvårdsstyrelse och socialstyrelsen i stort är ändamålsenlig. I vissa avseenden bör dock samverkan öka, t.ex. på utbildningsområdet. Den särskilda kompetens som sjukvårdsstyrelsen besitter inom krigssjukvården bör tas till vara av socialstyrelsen i högre grad än vad som nu sker.

Som funktionsansvarig myndighet har socialstyrelsen möjlighet att låta andra myndigheter och organisationer genomföra uppgifter som ligger inom funktionsansvaret. Så har redan skett vad gäller bl.a. läkemedelsförsörjningen där läkemedelsverket svarar för den civila delen av beredskapslagringen. Läkemedelsverket har i sin tur uppdragit åt försvarets sjukvårdsstyrelse att handha en del av denna. Det finns skäl att överväga ett genomförande av denna typ av samverkan även på andra delar av beredskapsområdet.

När det gäller den tidigare i princip beslutade överföringen av socialstyrelsens lager av s.k. varaktig sjukvårdsutrustning till sjukvårdshuvudmännen bör den snarast genomföras. I den mån inte sjukvårdshuvudmännen kan överta denna utrustning bör det ankomma på överstyrelsen

för civil beredskap att i syfte att uppnå en kostnadseffektivare hantering ta över ansvaret för den utrustning som inte i fred kan användas av sjukvårdshuvudmännen.

Vidare bör i likhet med vad som gäller socialstyrelsens övriga verksamhet handläggningen av rutin- och individärenden begränsas. Som socialstyrelsen föreslagit bör handläggningen av vapenfrifrågor föras över till vapenfristyrelsen. Vidare bör sjukvårdhuvudmännen själva kunna svara för krigsplaceringen av sin personal med hjälp av uppgifterna i det av socialstyrelsen och sjukvårdshuvudmännen gemensamt utvecklade personalförsörjningsregistret, det s.k. Integer-systemet. Ett motsvarande informationssystem bör utvecklas i samverkan med berörda myndigheter och sjukvårdshuvudmännen för försörjningen med bl.a. läkemedel och sjukvårdsmateriel. Dessa system bör göra det möjligt för socialstyrelsen att följa upp beredskapsläget på ett effektivt sätt.

De organisatoriska konsekvenserna av översynsgruppens förslag ankommer det på socialstyrelsen att besluta om.

Den av översynsgruppen förordade inriktningen av socialstyrelsen beredskapsverksamhet leder till viss övertalighet. Frågor om avveckling bör hanteras på samma sätt som för socialstyrelsens övriga verksamhet.

De föreslagna förändringarna ger förutsättningar för rationaliseringar genom ökad samordning och ett effektivare resursutnyttjande dels inom socialstyrelsen, dels med andra myndigheter och sjukvårdshuvudmännen. Förslagen bör också leda till en rationalisering av det administrativa arbetet inom beredskapsenheten. Ytterligare rationaliseringar bör kunna göras genom bl.a. en effektivare ADB-användning. Av de tillgängliga medlen för personalen på enheten bör en icke obetydlig del avsättas för utnyttjande av socialstyrelsens övriga kompetens och av utomstående expertis. Det bör vidare beaktas att omorganisationen medför vissa extra kostnader under en omställningsperiod. Det tillkommer också vissa kostnader av arbetssociala skäl. Totalt beräknas besparingarna på statsbudgeten uppgå till 3-4 milj.kr. I denna besparing ligger en avveckling av socialstyrelsens beredskapsförråd. Vid beräkningen av besparingarna har förutsatts att det sker nödvändig kompetensförstärkning vid enheten.

Kommunikationsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: statsrådet G. Andersson

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. såvitt avser omställning och minskning av den statliga administrationen.

1 Utgångspunkter för förnyelsearbetet

Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde omfattar väg-, järnvägs-, sjö- och lufttransporter, post- och telekommunikationer, trafiksäkerhet samt forsknings- och utvecklingsverksamhet på transportområdet. Till kommunikationsdepartementet hör också Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och statens geotekniska institut (SGI).

Utgångspunkten för regeringens arbete är riksdagens trafikpolitiska beslut år 1988. Riksdagsbeslutet omfattar inriktningen av trafikpolitiken under 1990-talet samt ett flertal åtgärder. Det övergripande målet för trafikpolitiken är att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader. Beslutet följs kontinuerligt upp och vidareutvecklas på vissa punkter.

Utifrån detta har ett antal större frågeställningar prioriterats i departementets arbete. Dessa prioriteringar har redovisats i departementets verksamhetsplan vilken utformats med hänsyn till bl.a. den nya budgetprocessen med krav på ökad resurs- och resultatstyrning. Utvecklingen av trafiksektorns infrastruktur kommer att prioriteras som ett led i en fortsatt tillväxtinriktad näringspolitik. Ett annat prioriterat område är minskningen av trafikens miljöproblem främst i storstäderna.

I regeringens proposition (1990/91: 87) om näringspolitik för tillväxt slås fast att tillgången på goda kommunikationer i vid mening är en grundläggande förutsättning för en positiv samhällsutveckling. I det moderna samhället spelar en ändamålsenlig struktur för exempelvis tele- och datakommunikationer liksom gods- och persontransporter en allt viktigare roll. Förmågan att tillgodose dessa behov är av stor betydelse för tillväxten i ekonomin.

2 Berörda verksamheter

Inom kommunikationsdepartementets område föreslår regeringen i budgetpropositionen (prop 1990/91: 100 bil.8) minskade administrativa kostnader inom vägområdet, en avveckling av transportrådet samt aviserar en översyn av trafiksäkerhetsarbetet.

Vägverket har på regeringens uppdrag redovisat förslag om en förändrad organisation av verket. Genom förändringar av organisationen främst på regional nivå bedöms förvaltningskostnaderna kunna minska med 300 milj. kr. per år, främst för administrativa enheter. I budgetpropositionen har därför föreslagits att vägverkets anslagsnivå skall sänkas med 300 milj. kr. I proposition 1990/91: 87 om näringspolitik för ökad tillväxt föreslår regeringen att riksdagen i huvudsak godkänner inriktningen av vägverkets förslag till ny organisation.

För att se över trafiksäkerhetsarbetets inriktning och organisation har en utredare tillkallats. Utredaren skall skyndsamt utreda dessa frågor. Bl. a. skall organisationen hos de aktörer som arbetar med trafiksäkerheten ses över. Effektiviseringar i trafiksäkerhetsarbetets organisation redovisas. De ekonomiska konsekvenserna av föreslagna åtgärder skall belysas. En utgångspunkt skall vara att administrationskostnaderna skall minska med 10 %. Uppdraget skall redovisas under hösten 1991.

I budgetpropositionen har regeringen föreslagit att transportrådet avvecklas och att de olika delarna av verksamheten läggs ut på andra myndigheter. Riksdagen har godtagit förslaget och därmed uppnås en total besparing på ca 6 milj. kr.

Jag räknar med att de åtgärder som jag nu har redovisat sammanlagt skall leda till en minskning av den statliga administrationen inom kommunikationsdepartementets verksamhetsområde med 306 milj.kr.

3 Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle

att ta del av vad jag anfört om omstruktureringen och omställningen av den statliga administrationen inom kommunikationsdepartementets verksamhetsområde.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: statsrådet Larsson vad avser avsnitt 1, 3 och 6 samt statsrådet Åsbrink vad avser avsnitt 2, 4 och 5.

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. såvitt avser omställning och minskning av den statliga administrationen.

1 Utgångspunkter för förnyelsearbetet

Inom finansdepartementets verksamhetsområde inryms en betydande del av den statliga förvaltningen. Myndigheterna under finansdepartementet är riksskatteverket med skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter, byggnadsstyrelsen, riksgäldskontoret, tullverket, konjunkturinstitutet samt bank- och försäkringsinspektionerna. Sammanlagt arbetar inom dessa myndigheter ca 22 000 personer, de flesta inom skatteförvaltningen.

De senaste åren har ett aktivt arbete bedrivits i syfte att anpassa verksamheten vid dessa myndigheter till samhällets förändringar och för att effektivisera verksamheten. Nästan alla myndigheterna genomgår för närvarande mycket stora förändringar. Det gäller både förutsättningarna för myndigheternas arbete och deras organisation. Under senare tid har också en mål- och resultatdialog inletts med samtliga myndigheter för att ytterligare stimulera arbetet med att höja effektivitet och produktivitet.

De myndigheter som de närmaste åren främst berörs av mer genomgripande förändringar är skatteförvaltningen och exekutionsväsendet, tullverket, byggnadsstyrelsen samt de två inspektionsmyndigheterna, bank- resp. försäkringsinspektionerna.

För närvarande pågår en genomgripande omorganisation av *skatteförvaltningen*, som kommer att ge riksskatteverket och ledningen för skatteförvaltningen i länen bättre styr- och ledningsmöjligheter. Den nya organisationen och de förenklingar av skattesystemet som har genomförts under senare år bör kunna leda till väsentligt minskade administrationskostnader under de närmaste åren.

Exekutionsväsendet har nyligen omorganiserats. Den nya organisationen i kombination med ökad avgiftsfinansiering bör kunna leda till en mer rationell verksamhet och en minskad belastning för statsbudgeten.

Regeringen kommer inom kort att ge riksskatteverket i uppdrag att göra en översyn av fördelningen av arbetsuppgifter och ansvar mellan verket och den regionala förvaltningen. Övergripande mål för översynen är decentralisering, utvecklad målstyrning och besparingar.

Byggnadsstyrelsen har ålagts kraftigt höjda resultatkrav för budgetåret 1991/92. Byggnadsstyrelsens lokalhållningsmonopol föreslås bli avvecklat.

Som en konsekvens härav föreslås också att verksamheten fr. o. m. budgetåret 1992/93 omstruktureras radikalt.

Tullverket kommer inom kort att genomföra en genomgripande omorganisation och kommer de närmaste åren att rationalisera verksamheten främst genom en datorisering av tullprocedurerna. Ett deltagande i det västeuropeiska samarbetet kommer på längre sikt att få stora konsekvenser för tullverket. Regeringen kommer att inleda ett utredningsarbete som syftar till att belysa de närmare effekterna på tullverket av ett svenskt närmande till EG.

Regeringen har föreslagit att *bank- och försäkringsinspektionerna* den 1 juli 1991 förs samman till en myndighet, finansinspektionen. Sammanslagningen möjliggör en bättre tillsyn av de finansiella marknaderna och ett mer rationellt utnyttjande av tillgängliga resurser.

Den nyligen genomförda skattereformen stimulerar hushållens sparande och har i kombination med det ökade intresset för privatekonomi förändrat förutsättningarna för *spardelegationens* arbete. Mot den bakgrunden föreslogs i årets budgetproposition en avveckling av spardelegationen den 1 juli i år.

2 Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet

Inom skatteförvaltningen pågår ett förnyelsearbete, som på sikt väntas ge betydande effektivitetsvinster genom bl.a. flexiblare organisation och mer rationella arbetsformer. Samordningen av service och kontrollinsatser m.m. mellan olika skatter och avgifter kommer att förbättras.

Vidare gäller att den nya organisation för folkbokföringen som genomförs den 1 juli 1991 längre fram kommer att kunna drivas till lägre kostnad än vad som är möjligt i inledningsskedet. Detta hänger bl.a. samman med att de datorbaserade registren för folkbokföringen inte kommer att vara kompletta i fråga om alla folkbokförda personer förrän några år efter genomförandet av den nya organisationen.

I årets budgetproposition har jag också pekat på de möjligheter som enligt min mening finns att minska kostnaderna för främst internadministrativa funktioner hos myndigheterna. Detta kan ske genom samarbete mellan myndigheter av samma slag i större regioner eller genom samarbete mellan olika myndigheter på samma ort. Jag finner det mycket angeläget att dessa möjligheter tas till vara.

Samtidigt gäller att det omfattande reformarbete som nu pågår vad gäller såväl materiella beskattningsregler (skattereformen) som förfarande (förenklad taxering, reformering av företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål) ställer mycket stora krav på skatteförvaltningen. Personalen deltar i stor omfattning i utbildning med anledning av ändringar i lagstiftningen, jämsides med det ordinarie arbetet. Ärendebalanser i det gamla systemet för processföring i skattemål måste arbetas av samtidigt som myndigheterna bygger upp den kompetens som krävs för omprövning och processföring enligt den nya taxeringslagen.

På grund av vad som nu anförts måste enligt min mening utgiftsminsk-

ningar inom skatteförvaltningens område under de närmaste åren göras med försiktighet. Under budgetåren 1992/93 och 1993/94 är det enligt min bedömning bara begränsade utgiftsminskningar som kan göras utan att verksamheten påverkas negativt. Budgetåret 1994/95 och de närmast följande åren bör administrationskostnaderna kunna minskas i snabbare takt.

Även inom exekutionsväsendets område pågår ett omfattande förändringsarbete. Den 1 juli 1988 genomfördes en ny organisation, med en myndighet i varje län i stället för de tidigare 81 kronofogdemyndigheterna. Ett viktigt syfte med omorganisationen var att ge förutsättningar för att avveckla de obalanser som hade konstaterats i resursfördelningen mellan länen. Det som tidigare har sagts om samarbete i syfte att minska kostnaderna för internadministrativa funktioner gäller i hög grad också i fråga om kronofogdemyndigheterna.

Den geografiska omfördelningen av resurser bör vara avslutad vid utgången av budgetåret 1992/93.

Budgetåren 1991/92 och 1992/93 kommer verksamheten också att påverkas av att kronofogdemyndigheterna omkring årsskiftet 1991/92 övertar arbetet med mål om betalningsföreläggande och handräckning från tingsrätterna. Samtidigt gäller att tillströmningen till kronofogdemyndigheterna av flera typer av mål och ärenden har ökat kraftigt, bl.a. till följd av det ökade antalet företagskonkurser.

Mot den nu angivna bakgrunden bör kraven på utgiftsminskningar även inom exekutionsväsendets område ställas med försiktighet de närmaste åren.

Jag räknar med att administrationskostnaderna inom riksskatteverkets verksamhetsområde kan minskas med ca 70 milj.kr. under budgetåren 1991/92-1993/94.

I årets budgetproposition aviserade jag att ett uppdrag skulle ges till riksrevisionsverket att, i samarbete med riksskatteverket, göra den översyn av taxesättningen på exekutionsväsendets område som riksdagen begärt. Regeringen har nyligen gett ett sådant uppdrag. Utöver taxenivå och taxekonstruktion m.m. vad gäller utsökningsavgifterna omfattar uppdraget att lämna förslag till taxesättning i mål om betalningsföreläggande och handräckning, när handläggningen av dessa mål förs över till kronofogdemyndigheterna, samt framtida utveckling av ett system med redovisning av utsökningsavgifterna mot anslaget till kronofogdemyndigheterna.

Vad gäller den sistnämnda frågan föreslår jag för budgetåret 1991/92 följande ordning. Inkomsterna av utsökningsavgifterna bör redovisas mot anslaget till Kronofogdemyndigheterna. Det anslag på 844 648 000 kr. till kronofogdemyndigheterna för nästa budgetår som riksdagen nyligen har anvisat (prop. 1990/91:100 bil. 9, LU18, rskr. 191) skall därför minskas med ett belopp som motsvarar inkomsterna under kalenderåret 1990, dvs. 150 000 000 kr. I den mån avgiftsinkomsterna överstiger nämnda belopp på grund av ökat antal mål bör regeringen, efter en noggrann prövning, kunna medge att ytterligare avgiftsinkomster får tillföras verksamheten.

Som jag aviserade i budgetpropositionen anser jag vidare att grundavgiften i utsökningsmål bör höjas inom den närmaste tiden så att den bättre

än för närvarande täcker kostnaderna för förfarandet. Avgiftshöjningen kan väntas ge en inkomstökning för staten på 60-70 milj. kr.

Sammantaget räknar jag med att utgiftsminskningar och inkomstökningar kommer att minska statens utgifter för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet med minst 300 milj.kr. under perioden 1991/92 – 1995/96.

3 Byggnadsstyrelsen

Byggnadsstyrelsen styrs fr.o.m. innevarande budgetår genom ett resultatkrav relaterat till verkets intäkter. I budgetpropositionen föreslår jag att resultatkravet höjs med 274 milj. kr. till 1 272 milj. kr. för 1991/92. Vidare aviserade jag i budgetpropositionen utvecklade former för att mäta resultaten.

Förbättrade resultat bör kunna uppnås genom en effektivisering av verksamheten, högre utnyttjandegrad av fastighetsbeståndet och minskning av verkets kostnader. Kostnaderna för drift, underhåll och administration inom fastighetsförvaltningen uppgår f. n. till knappt 2000 milj. kr. för det statsägda beståndet.

Som jag tidigare denna dag anfört (bil. I:1) föreslår jag att myndigheterna i samband med övergången till resultatorienterad styrning ges möjlighet att besluta om sin lokalförsörjning fullt ut. Byggnadsstyrelsens monopol som lokalhållare för statsförvaltningen föreslås därför upphöra.

Övergången till en resultatorienterad budgetprocess där myndigheterna ges möjlighet att disponera samtliga resurser inkl. lokaler väntas leda till ett minskat lokalbehov.

Som en följd av avregleringen av lokalhållningsmonopolet kommer byggnadsstyrelsens lokalförsörjningsverksamhet att ombildas till en efterfrågestyrd servicemyndighet som kan säkerställa att myndigheterna och regeringen har tillgång till kompetens i lokalförsörjningsfrågor. Med syfte att upprätthålla kraven på konkurrensneutralitet och att skapa förutsättningar för en effektivare fastighetsförvaltning och ökad avkastning föreslås att fastighetsförvaltningen eller delar av denna bolagiseras. Arbetsinriktningen bör vara att en förändring kan genomföras per den 1 juli 1992. Fram till budgetårsskiftet 1994 bedöms höjt avkastningskrav från den statliga fastighetsförvaltningen m. m. kunna inbringa ytterligare 150 milj. kr.

Förslagen skall sammantaget ses som åtgärder för att effektivisera den statliga förmögenhetsförvaltningen (Skr. 1990/91:50) och att få till stånd en högre effektivitet i användningen av existerande resurser inom den offentliga sektorn.

4 Tullverket

Som framgår av årets budgetproposition innebär de planerade förändringarna av tullverket att besparingar inom tullverksamheten om totalt 300 milj.kr. skall åstadkommas under den kommande femårsperioden. Enligt

förslaget kan totalt 352 årsarbetskrafter motsvarande ett ackumulerat belopp om ca 225 milj.kr. inbesparas genom omorganisation av tullverket och datorisering av tullprocedurerna vid import och export. Ytterligare 75 milj.kr. kan sparas genom andra effektiviseringar av verksamheten.

Ett framtida svenskt medlemskap i EG skulle komma att medföra stora förändringar för tullverksamheten. Regeringen kommer att inleda ett utredningsarbete som syftar till att belysa de närmare effekterna för tullverket i ett EG-perspektiv. I detta arbete kommer att studeras vilka samordnings- och samverkansmöjligheter med andra myndigheter som finns.

5 Finansinspektionen

Regeringen har i prop. 1990/91:177 föreslagit att de två tillsynsmyndigheterna inom den finansiella sektorn, bankinspektionen och försäkringsinspektionen, den 1 juli 1991 förs samman till en enda myndighet – finansinspektionen.

Det är främst avregleringen och internationaliseringen inom den finansiella sektorn under de senaste åren som kräver att tillsynen samlas under en myndighet. Bland annat har kommande möjligheter till integrering mellan försäkringsbolag och banker, s.k. branschglidning, lett fram till ett skyndsamt avgörande i organisationsfrågan.

Genom sammanslagningen kan de båda myndigheternas resurser utnyttjas på ett mer effektivt och rationellt sätt. Härigenom skapas möjlighet att utforma den tillsyn som en avreglerad och alltmer internationaliserad finansiell sektor kräver.

6 Ekonomiska konsekvenser

Jag räknar med att de åtgärder som jag och statsrådet Åsbrink nu redovisat sammantaget skall leda till en minskning av den statliga administrationen med ca 550 milj.kr. t.o.m. budgetåret 1993/94.

7 Hemställan

Statsråden hemställer att regeringen föreslår riksdagen

1. att godkänna de riktlinjer för omställning och minskning av den statliga administrationen inom finansdepartementets verksamhetsområde som anförts,

2. att – med ändring av riksdagens tidigare beslut (1990/91:LU18, rskr. 191) – till *Kronofogdemyndigheterna* för budgetåret 1991/92 anvisa ett förslagsanslag på 694 648 000 kr.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: Statsrådet Göransson såvitt avser punkterna 1, 3 – 6, 7.2 – 7.9;

statsrådet Persson såvitt avser punkterna 2, 7.1.

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m. m. såvitt avser omställning och minskning av den statliga administrationen

1. Utgångspunkter för förnyelsearbetet

Min anmälan av detta avsnitt sker efter samråd med statsrådet Persson.

Till utbildningsdepartementets verksamhetsområde hör skolväsendet, den grundläggande högskoleutbildningen, forskningen och forskarutbildningen, vuxenutbildningen, studiestödet, kulturverksamheten samt massmedierna.

Betydande strukturförändringar och effektiviseringar har genomförts inom departementets område under senare år. Detta arbete skall nu fortsätta. Den minskning av statlig administration inom utbildningsdepartementets område som blir konsekvensen av förändringsarbetet genomförs som förändringar i de styrsystem och administrativa system i övrigt som myndigheterna har till uppgift att sköta eller medverka i. En övergång till mer mål- och resultatorienterad styrning sker således som får konsekvenser för verksamheten på alla nivåer. Vidare kan besparingar göras genom en mer effektiv administration inom enskilda myndigheter. Statsrådet Persson och jag redogör i det följande för våra förslag inom berörda områden.

2. Den statliga skoladministrationen

I och med att den statliga regleringen av tjänster för skolledare och lärare upphörde fr.o.m. den 1 januari 1991 har kommunerna fått ett helt och odelat arbetsgivaransvar för all personal inom skolan.

Riksdagen har beslutat om ett nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna (prop. 1990/91:18, UbU 4, rskr. 76). Sektorsbidraget, som införs fr.o.m. den 1 juli 1991, utgör ett generellt finansiellt stöd som inte skall styra verksamheten. Den detaljerade statliga styrningen av skolan upphör därmed. Riksdag och regering kommer i stället att ange mål och ramar för skolan medan

kommunerna får ansvaret för genomförandet. Utvecklingen går således mot en mer mål- och resultatorienterad styrning av skolan.

Regeringen har i vår lämnat propositionen (prop. 1990/91:85) Växa med kunskaper - om gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Även förslagen i denna proposition innebär en avreglering och ett större lokalt ansvar ute i kommunerna för ifrågavarande utbildning.

Den statliga skoladministrationen har i hög grad berörts av det redovisade förändringsarbetet inom skolområdet. Enligt riksdagens beslut med anledning av propositionen om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18, UbU4, rskr.76) avvecklas sålunda skolöverstyrelsen, länsskolnämnderna och statens institut för läromedel med utgången av juni 1991. I stället inrättas ett nytt ämbetsverk, statens skolverk, samt ett nytt institut, statens institut för handikappfrågor i skolan den 1 juli 1991. Den nya direkta statliga skoladministrationen innebär en radikalt minskad organisation som medför en besparing på 100 milj.kr.

I den direkta statliga administrationen av skolverksamhet ingår de nuvarande anslagen B 1. Skolöverstyrelsen, B 2. Länsskolnämnderna, B 4. Statens institut för läromedel. Till skoladministrationen bör också hänföras del av anslaget C 2. Statens skolor för vuxna. För denna administration har innevarande budgetår anvisats sammanlagt 310 milj. kr. Det uppsatta målet om en tioprocentig minskning av statlig administration betyder för skoldelen således ca 31 milj. kr.

Det uppsatta målet har således för skolområdets del redan uppfyllts.

Mina bedömningar och förslag:

- Administrativa besparingar inom högre utbildning och forskning görs med sammanlagt 58 milj. kr. under treårsperioden 1991/92 - 1993/94.

Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) får ändrade arbetsuppgifter. UHÄ skall fortsättningsvis svara för uppföljning och utvärdering av utbildning och forskning inom högskolan. Universitet och högskolor lämnar anslagsframställningar direkt till regeringen.

Högskolans nuvarande studieorganisation - det s.k. linjesystemet - upphör och ersätts med en helt ny organisation. I denna utövas den centrala styrningen framför allt genom en examensordning.

Tjänster som professor skall fortsättningsvis endast inrättas genom beslut av berörda högskolemyndigheter. Dessa skall också svara för tillsättningen av tjänsterna.

Universitet och högskolor skall se över den institutionella organisationen i syfte att åstadkomma större, mer slagkraftiga och stimulerande arbetsmiljöer.

Skäl till mina bedömningar och förslag

Inledning

Som ett led i regeringens strävan att effektivisera den statliga administrationen kan resurser frigöras avseende högre utbildning och forskning med sammanlagt 58 milj.kr. Detta uppnås genom förändrade uppgifter för universitets- och högskoleämbetet och förenklingar i det administrativa arbetet inom högskoleenheterna framför allt i form av en bättre fungerande institutionsorganisation. En effektivare administration inom forskningsråden och andra forskningsmyndigheter utanför högskoleorganisationen medför att kostnaderna för det administrativa arbetet kan minska med 10 %.

I vad avser universitets- och högskoleämbetet, forskningsråden, forskningsinstitut och andra myndigheter med uppgifter inom forskningsområdet görs huvuddelen av neddragningarna under budgetåret 1992/93. För högskolans del skall nedskärningarna göras huvudsakligen budgetåret 1993/94.

Inom utbildningsdepartementet bedrivs ett särskilt beredningsarbete som syftar till att inom tre år förverkliga de hösten 1990 redovisade må-

len att bl.a. öka examinationen med minst en tiondel. Arbetet skall också utveckla systemet för planering och styrning av högskolan samt ge underlag för hur dimensioneringen av olika utbildningar skall ske mot bakgrund av samhällets framtida behov av högskoleutbildning. Jag räknar med att det skall vara möjligt att remittera ett förslag beträffande dessa frågor under våren 1992.

Den centrala myndigheten

UHÄ:s tillkomst och uppgifter

Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) skapades 1976 som ett led i 1977 års högskolereform. Den nya myndigheten tillkom genom en sammanslagning av bl.a. universitetskanslersämbetet (UKÄ), nämnden för socionomutbildning samt skolöverstyrelsens lärarutbildningsbyrå. Ämbetet övertog också vissa uppgifter beträffande de konstnärliga högskolorna, vilka tidigare handlagts direkt av utbildningsdepartementet.

UHÄ är central förvaltningsmyndighet för högskolan inom utbildningsdepartementets område. Uppgifterna framgår av 2 och 3 §§ i förordning med instruktion för universitets- och högskoleämbetet (SFS 1988:670, ändrad 1989:885).

Av instruktionen framgår att ämbetet skall svara för beredning, uppföljning och utvärdering för högskolans utbildning och forskning samt utöva tillsyn över verksamheten. Detta sker bl.a. genom anslagsframställningar samt utrednings- och utvecklingsverksamhet.

Antalet helårstjänster vid UHÄ uppgick budgetåret 1977/78 till 235. Vid den regionala organisationen, regionstyrelserna för högskolan, som inrättades samtidigt som UHÄ, fanns ca 50 tjänster. Sammanlagt uppgick antalet tjänster vid den regionala och centrala högskoleadministrationen till 285.

Regionstyrelserna avskaffades vid utgången av budgetåret 1987/88. Antalet helårstjänster vid UHÄ uppgår innevarande budgetår till 189.

UHÄ:s organisation

Chef för UHÄ är universitetskanslern som också är ordförande i myndighetens styrelse. Styrelsen består av högst 10 ledamöter.

Inom verket finns enligt instruktionen fyra avdelningar, nämligen beredningsavdelningen, avdelningen för tillsyn och uppföljning, utvecklingsavdelningen och studerandeavdelningen. Varje avdelning leds av en av regeringen utsedd avdelningschef.

Det finns dessutom ett verksledningssekretariat, ett informationssekretariat samt en byrå för intern administration.

Kostnader för verksamheten

Personalen inom UHÄ fördelas på de olika arbetsuppgifterna på följande sätt budgetåret 1990/91.

	Helårstjänster
Verksledning	5,0
Information	4,5
Anslagsframställning, beredning, planering, utredningar av planeringskaraktär	29,0
Uppföljning, utvärdering, tillsyn	31,0
Antagning	50,0
Ekvivalering	12,0
Internationellt, EG	2,0
Personalutveckling	4,0
Adm. utveckling	5,0
Försöksdjur	2,0
Övr. utv.frågor	3,0
Studerandeinformation och juridik	8,0
Intern service och administration	33,5
Summa	**189,0**

Löne- och andra personalkostnader uppgår till totalt 47,2 Mkr. De rörliga medlen uppgår till 11,3 Mkr. varav ca hälften avser informationsverksamhet (i huvudsak riktad till studerande).

Drift- och underhållskostnader uppgår till ca 10,2 Mkr. (personal- och ekonomiadministration, telefon, porto etc). Lokalkostnaderna uppgår till 11,3 Mkr. I årets budgetproposition har förvaltningskostnaderna beräknats öka med 3,9 Mkr. och lokalkostnaderna med 1,7 Mkr.

UHÄ:s framtida uppgifter

1977 års högskolereform betonade vikten av en högskoleplanering som i hög grad utgick från samhällets och arbetslivets behov. Denna planeringsfilosofi har förnyat den svenska högskolan och den framstår nu med sin kombination av hög akademisk standard och stor öppenhet för samhällets behov som en av de modernaste i Europa.

Jag är emellertid fullt medveten om att den planeringsorganisation vi skapat också medfört ett omfattande administrativt arbete och en struktur på utbildningarna som inte alltid befordrat fördjupning i studierna. Vårt nuvarande system innebär en alltför hög grad av detaljstyrning från regering och riksdag vilket har medfört att tonvikten kommit att läggas i högre grad på planering än på uppföljning och utvärdering.

I rådande samhällsekonomiska situation har medvetenheten ökat när det gäller att utnyttja befintliga resurser mer effektivt och därigenom finansiera nödvändiga kvalitativa och kvantitativa förbättringar.

En fortsatt decentralisering av ansvar och befogenheter inom högskolesystemet, med införande av treåriga budgetramar, med en ökad fokusering på prestationer och examina på bekostnad av detaljerad styrning genom beslut om antal utbildningsplatser, förutsätter att uppmärksamheten i växande utsträckning koncentreras till hur väl verksamheten står sig vid en internationell jämförelse. I stället för den hittillsvarande betoningen av långsiktig och relativt detaljerad central planering in-

nebär detta en övergång till ett tänkande där förnyelse och idéutveckling förutsätts ske på lokal nivå. De avgörande, samlade bedömningarna avseende inriktning, omfattning och lokalisering som regering och riksdag har att fatta blir en integrerad del av en mera övergripande planering på statsmaktsnivå.

Det lokala effektiviserings- och utvärderingsarbetet måste emellertid kompletteras med en nationell organisation för tillsyn, uppföljning och utvärdering. Denna organisation måste ha en självständig ställning gentemot såväl högskoleenheterna som offentliga och enskilda sektoriella intressen. Enligt min bedömning bör den verksamhet som UHÄ idag bedriver inom det aktuella området kunna utvecklas ytterligare. UHÄ måste ge *en kontinuerlig redovisning av utvecklingen inom högskolan*. De verksamhetsberättelser UHÄ sedan början av 1980-talet avger bör utvecklas till att vara det underlag som ger erforderligt uppföljnings- och analysmaterial för regering och riksdag.

Det är också viktigt att UHÄ bedriver *en fortlöpande utvärdering av högskolans verksamhet*. Detta gäller för hela högskolesystemet som sådant, där en utvärdering behövs av hur väl verksamheten svarar mot samhällets krav på utbildningens inriktning och omfattning, på dess tillgänglighet för olika studerandegrupper och på dess produktivitet. Det gäller också kraven på yrkesskicklighet och förmåga att tillgodogöra sig landvinningar inom de olika områden som utbildningen och forskningen avser.

Bra exempel på utvärdering av det senare slaget inom två begränsade områden är den genomgång av ämnena historia och sociologi som UHÄ utfört i samverkan med humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet. Vid de medelsberäkningar jag snart kommer till har jag utgått från att UHÄ skall kunna utföra minst åtta sådana större utvärderingar per år. Det bör då vara möjligt att under återstoden av 1990-talet kunna gå igenom i stort sett hela högskolan.

En förutsättning för en fortsatt konsekvent decentralisering inom högskolan är också att *tillsyn* utövas i tillräcklig grad. Det finns ett behov av att bevaka att vissa grundläggande regler tillämpas och tillämpas lika inom hela högskolan bl.a. för att garantera tillräcklig rättssäkerhet för studenter och anställda men också för att tillse att statsmakternas intentioner beträffande målen för högskolans verksamhet förverkligas. I sammanhanget har jag funnit anledning att påpeka att ett effektivt utövande av tillsynsfunktionen förutsätter att högskoleenheterna respekterar UHÄ:s beslut i tillsynsärenden.

I tillväxtpropositionen redovisade regeringen utgångspunkterna för det förändringsarbete beträffande högskolan som bedrivs inom utbildningsdepartementet. En viktig del av detta arbete gäller studieorganisationen för den grundläggande utbildningen. Studieorganisationen bör nu kunna förändras så att ett linjevis uppbyggt planeringsarbete på *central nivå* inte längre behövs. Även planeringen av högskolans dimensionering bör kunna ske i så övergripande termer att behovet av central planering på myndighetsnivå kan avvaras. Från och med budge-

tåret 1993/94 kommer dessutom beslutsordningen för fördelning av resurserna inom högskolan att decentraliseras ytterligare. Det är därför möjligt att avstå från det arbete som UHÄ bedriver vad avser planering, beredning och anslagsframställningar.

Inom UHÄ bedrivs för närvarande ett ganska omfattande arbete som kan beskrivas som service till högskolan eller till enskilda personer. Det mest omfattande av detta är ekvivalering av utländska examina men det finns också verksamheter som gäller försöksdjursfrågor, datafrågor, personalutveckling för högskolan etc, som helt eller delvis är serviceverksamhet. Med den nya syn på myndigheten som jag givit uttryck för bör denna typ av verksamhet dimensioneras efter den efterfrågan som finns. Jag har alltså inga invändningar mot att verksamhet av detta slag utförs av UHÄ men jag anser att kostnaderna för verksamheten bör bäras av den som efterfrågar tjänsterna. När det gäller ekvivalering av utländska examina avser regeringen att uppdra till riksrevisionsverket att utreda frågan om ansvar och finansiering. Verksamheten bör bedrivas i oförändrad omfattning intill dess beslut fattats med anledning av riksrevisionsverkets kommande förslag.

Antagningen av studerande är en stor och viktig uppgift för UHÄ. På kort sikt förutser jag inte några större förändringar av denna verksamhet, men en översyn av studieorganisationen får naturligtvis på längre sikt konsekvenser för UHÄ:s roll även i detta avseende. Det bör emellertid vara möjligt att redan nu överföra vissa speciella delar av antagningsarbetet, som redan nu innehåller betydande inslag av samverkan med den lokala nivån, till högskoleenheterna.

UHÄ är vidare besvärsinstans vad gäller lokalt fattade beslut inom högskolan. Jag avser att ta initiativ till en översyn av dessa frågors framtida behandling.

UHÄ har under den senaste tiden fått utökade uppgifter inom det internationella området på grund av de avtal med de europeiska gemenskaperna som Sverige ingått. Det är nödvändigt att detta arbete hålls samman centralt, och jag räknar med en viktig roll för UHÄ inom området även i framtiden.

Inom UHÄ administreras också högskolans eget sektorsforskningsprogram samt försöksverksamheten med grundutbildningsråd. Jag förutser ingen förändring av formerna för dessa verksamheter.

Verkets organisation

Verkets organisation fastställs av regeringen. Jag vill emellertid här lämna viss information om vissa övergripande frågor.

Jag finner ingen anledning att nu föreslå en ändring av myndighetens namn. Myndigheten bör även i framtiden ledas av en verkschef med titeln universitetskansler.

UHÄ har för närvarande en styrelse där de flesta ledamöterna utsetts efter förslag av organisationerna på arbetsmarknaden. Dessutom ingår i styrelsen universitetskanslern och två högskolerektorer samt en ledamot nominerad av Sveriges förenade studentkårer. Denna sammansättning

av styrelsen har varit motiverad då UHÄ har haft viktiga uppgifter i planeringen av högskolans dimensionering. De förslag beträffande UHÄ:s arbetsuppgifter jag nyss redovisat innebär att verkets planeringsuppgifter i stort sett upphör. Mot den bakgrunden finner jag att det inte längre finns några starka motiv för att ha en styrelse. Om universitetskanslern så önskar kan han naturligtvis tillkalla ett eller flera rådgivande organ för t.ex. utvärderingsarbetets uppläggning.

Administrativ besparing

Utifrån den bedömning jag har gjort ovan av UHÄ:s framtida arbetsuppgifter beräknar jag den ekonomiska besparingen till 23,1 Mkr. varav ca 3,2 Mkr. avser myndighetens lokalkostnader och 4 Mkr. avser personalutveckling för högskolan under anslaget D 4. Vissa särskilda utgifter inom högskolan m. m.

Besparingens fördelning på budgetår under anslaget D 1. framgår av nedanstående sammanställning

Budgetår	Förvaltningskostnader	Lokalkostnader
1991/92	4,97	
1992/93	9,105	3,231
1993/94	0,825	

Besparingen under D 4. fördelas med 1 Mkr. för 1991/92 och 3 Mkr. för 1992/93.

Studieorganisation inom grundläggande högskoleutbildning

Styrningen av högskolans grundläggande utbildning bör avse inriktning, omfattning och lokalisering.

Högskolans nuvarande studieorganisation - det centralt fastställda linjesystemet - bör upphöra och ersättas med en helt ny organisation. Organisationen av utbildningen blir därmed helt och hållet en *lokal* fråga. I denna nya organisation utövas den centrala styrningen framför allt genom en examensordning.

I en sådan ordning regleras mål för olika examina samt utbildningarnas längd, examenstitel etc. Omfattningen av kraven på en viss examen blir beroende av vilken typ av yrke utbildningen syftar till. Jag förutser en relativt preciserad målbeskrivning för t.ex. vård- och lärarutbildningar å ena sidan medan kraven för t.ex. en filosofie kandidatexamen kan uttryckas i antal poäng och fördjupningsgrad.

Studiernas organisation blir därmed en fråga som omfattas av det lokala beslutsfattandet. Man kan förutse att det blir såväl lokala variationer som variationer mellan olika utbildningsområden från fasta linjer över rekommenderade studiegångar till av studenterna fritt valda studieprogram.

I en examensordning bör också anges vid vilka högskoleenheter olika examina får avläggas. Många skäl talar för att beslutanderätten även i dessa frågor borde förläggas lokalt i så stor utsträckning som möjligt. Effektivitets- och kostnadsskäl talar emellertid för att regering och riksdag på detta sätt bör ha inflytande över lokaliseringen framför allt av utbildningar som medför stora investeringskostnader och som kräver stora årliga driftskostnader.

Det är också rimligt att rätten att utdela en viss examen kan prövas med anledning av resultaten från det utvärderingsarbete som genomförs.

Det finns naturligtvis också ett behov av att kunna garantera att vissa ämnen eller utbildningar finns åtminstone vid någon högskoleenhet. Det bör därför på samma sätt som nu vara möjligt att ålägga bestämda universitet eller högskolor vissa utbildningsuppgifter.

Tjänster som professor

Vid de statliga högskoleenheterna inom utbildningsdepartementets område finns i dag ca 1 400 tjänster som professor som tillsätts av regeringen med fullmakt. Dessa tjänster har inrättats av regeringen efter bemyndigande från riksdagen i varje enskilt fall. När en sådan tjänst blir ledig skall omprövning av ämnesinnehållet ske. Regeringen beslutar i fall av oförändrat ämnesinnehåll. Föreslås ändring av ämnesinnehållet skall frågan anmälas för riksdagen. Regeringen har bemyndigande att i brådskande fall fatta beslut vilka i efterhand anmäles för riksdagen.

Även berörda högskoleenheter har rätt att inrätta tjänst som professor. Dessa tillsätts av rektorsämbetet med förordnande. Tillsättningsproceduren och lönesättningen för dessa professurer är densamma som för de av regeringen tillsatta.

Vid temaorganisationen i Linköping finns ett antal av regeringen inrättade professurer som tillsätts av regeringen med förordnande.

De professurer som finns inrättade vid forskningsråden inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde tillsätts även de av regeringen med förordnande. Nyssnämnda professurer tillsätts med förordnande tills vidare.

Vid högskolorna inom det konstnärliga området samt vid universiteten i Lund, Göteborg och Umeå finns inrättade ett antal professurer förenade med konstnärligt utvecklingsarbete. Dessa tjänster, som inrättas av regeringen efter bemyndigande av riksdagen, tillsätts med förordnande för högst fem år vilket sedan kan förlängas ytterligare fem år.

Genom inrättande av professurer har regering och riksdag beslutat om den ämnesmässiga inriktningen av den fasta forskningsorganisationen och forskarutbildningen. Enligt min mening är det inte längre nödvändigt att statsmakterna på detta ingående sätt tar ställning till användningen av de resurser som disponeras för forskarutbildning och forskning. Statsmakternas prioriteringar avseende forskarutbildning och forskning inom högskolan skall innebära avvägningar mellan fakultetsområden och mellan högskoleenheter. Regeringen bör dock kunna före-

skriva hur forskarutbildning inom specialiserade ämnesområden, vilka inte kan vara företrädda vid alla berörda fakulteter, skall fördelas mellan universitet och högskolor i landet.

Systemet för planering och budgetering inom högskolan innebär att det är de enskilda universitetens och högskolornas sak att avgöra vilka resurser som skall användas för att på bästa sätt bedriva utbildning och forskning. Detta görs inom de ramar för verksamhetens omfattning och inriktning som anges av regering och riksdag. Även valet mellan att använda tjänster som professor eller andra personella resurser eller resurser av annat slag bör ankomma på de berörda högskoleorganen. Regering och riksdag bör således fortsättningsvis inte besluta om inrättande eller omprövning av tjänster som professor. Det är inte rimligt att regeringen utser innehavarna av tjänster som inrättats av myndigheterna. Även besluten om att tillsätta professorstjänsterna bör således i fortsättningen fattas av universitet och högskolor.

Detta innebär givetvis ingen skillnad gentemot dagens förhållande i fråga om vid vilka högskoleenheter tjänster som professor kan inrättas. Sådana tjänster skall även framdeles endast kunna inrättas vid de enheter till vilka fakultetsorganisation är knuten samt vid enheter där konstnärligt utvecklingsarbete bedrivs.

För tillsättning av tjänst som professor skall även fortsättningsvis gälla de regler som fastställdes efter behandling av frågan i 1990 års forskningsproposition. Vilka regler i övrigt som skall gälla för de inom högskolan inrättade professurerna kommer att behandlas i det tidigare omnämnda, särskilda beredningsarbetet inom utbildningsdepartementet. Som allmän riktlinje för omläggningen bör gälla, att professorerna också i framtiden skall vara garanterade största möjliga integritet. Ju mer målstyrd organisationen blir, desto angelägnare blir det att de vetenskapligt ledande befattningshavarna i sin yrkesutövning inte låter sig styras av ovidkommande hänsyn. Detta gäller såväl i förhållande till formellt överordnade myndigheter som till ekonomiska intressen och den allmänna opinionen.

De nya reglerna bör träda i kraft den 1 juli 1993.

Högskolans organisation

Högskolans organisation är i hög grad uppbyggd enligt principen om självförvaltning. Det är lärare, forskare och studerande som själva inom högskolans olika beslutande organ och i sitt dagliga arbete har det direkta ansvaret för hur arbetet läggs upp och genomförs.

Högskolelagen lägger ansvaret för frågor rörande forskning och forskarutbildning på fakultets- och sektionsnämnder. Fakultetsnämndens verksamhet avser ett särskilt vetenskapsområde (fakultet) vid en eller flera högskoleenheter. Sektionsnämndens verksamhet avser en del av en fakultet (sektion). Den föreskrivna sammansättningen av fakultets- och sektionsnämnderna - forskare inom den berörda fakulteten - är avsedd att garantera kvalificerade vetenskapliga bedömningar. Fakultets- och

sektionsnämnd leds av en dekan, som utses genom val bland forskarna inom fakulteten.

För den grundläggande utbildningen skall linjenämnder finnas inrättade. Även ledamöterna i linjenämnden hämtas i huvudsak bland universitetets eller högskolans lärare, forskare och studenter.

Utbildningen och forskningen inom högskolan bedrivs inom institutioner eller andra arbetsenheter. Också för dessa gäller principen om självförvaltning. För varje institution skall normalt finnas en styrelse, som företräder dem som arbetar och studerar inom institutionen. Prefekten har ansvaret för att institutionsstyrelsens beslut verkställs och för den direkta ledningen av arbetet inom institutionen. Också prefekten utses bland de anställda inom institutionen. I vissa fall kan en institution ledas enbart av en prefekt. Detta är vanligen fallet när institutionen är mycket liten.

Omfattningen av högskolans verksamhet medför att antalet organ som medverkar i självförvaltningen blir stort. Det finns ungefär fyrtio fakulteter, varav flera är uppdelade i sektioner. Vilka linjenämnder som skall finnas avgörs lokalt inom högskolan. För närvarande finns ca 150 linjenämnder. I anslutning till dessa organ har också ofta tillsatts en eller flera grupper med uppgift att på olika sätt förbereda ärendens behandling i nämnderna.

Den i särklass största omfattningen har dock organisationen på institutionsnivå. Antalet institutioner inom högskolan är ca 1 000. Det innebär att arbetet med självförvaltning av verksamheten här har en högst betydande omfattning.

Kostnaderna för högskolans självförvaltning upplevs ofta som mycket höga av de direkt berörda. Om detta vittnar de ofta förekommande klagomålen från lärare och forskare på "för mycket sammanträdande", på att den interna planeringen och administrationen tar alltför mycket tid från undervisning och forskning.

Uppgifter från statistiska centralbyrån visar att många av institutionerna vid svenska universitet och högskolor är mycket små. Mer än 60 % av institutionerna har färre än 20 anställda, alla personalkatogorier inräknade. Mer än 80 % av institutionerna har färre än 20 lärare eller forskare.

Större arbetsenheter skulle självfallet inte bara ha ekonomiska fördelar. På många sätt blir undervisnings- och forskningsmiljön mer stimulerande om inte bara ett fåtal personer skall samverka om arbetsuppgifterna. Särskilt för forskarutbildningen kan alltför små enheter vara en nackdel. Demokratiska former för självförvaltning förutsätter också en viss omfattning på verksamheten för att bli meningsfulla. Att institutionsstyrelser inte kunnat fungera eller ansetts rimliga i alltför små sammanhang framgår av att många av dagens institutioner leds enbart av en prefekt. Härigenom riskerar såväl anställda som studerande att förlora möjligheter till insyn och påverkan. Samtidigt kan heller inte besluten fattas utifrån gemensamma erfarenheter och kunskaper hos de direkt berörda, vilket måste vara en kärnpunkt i högskolans självförvaltning.

I flera länder har uppmärksamheten riktats mot de nackdelar som är förknippade med små arbetsenheter vid universitet och högskolor - detta trots att man där redan i utgångsläget ofta har betydligt större institutioner än i Sverige. Det gäller bl.a. Frankrike, Nederländerna, Norge och Storbritannien. Som exempel kan nämnas att man i Nederländerna nyligen beslutat koncentrera forskarutbildningen till "forskarskolor". Ingen av dessa skall ha färre än 40 forskarstuderande och 15-20 lärare/handledare. Mycket få arbetsmiljöer inom den svenska högskolan är så stora.

Som redovisades i prop. 1990/91:87 görs inom utbildningsdepartementet en översyn av bestämmelserna i högskolelagen och högskoleförordningen. Syftet med denna översyn är att åstadkomma en koncentration till rambestämmelser och förbättra möjligheterna för universitet och högskolor att själva fatta de beslut som kan leda till bästa möjliga resultat inom utbildning och forskning. Rambestämmelserna bör utformas med ett bestämt perspektiv för ögonen. Detta perspektiv är rättsstatlighet. För en sådan inriktning talar såväl effektivitets- som integritets- och allmänna förtroendesynpunkter. Samtliga berörda vinner på att ett minimum av procedurregler i vad avser examina, tjänstetillsättningar och medelsfördelning gäller nationellt.

Översynen kommer naturligen att innebära preciseringar av institutionernas arbetsuppgifter och kraven på institutionerna. Det är dock, enligt min mening, inte lämpligt att i lag- eller förordningsform reglera storleken av institutioner och andra arbetsenheter inom högskolan. Liksom i dag bör varje högskoleenhet besluta om hur arbetet skall organiseras i institutioner och på annat sätt. Det är dock nödvändigt att universitet och högskolor ser över den institutionella organisationen i syfte att åstadkomma betydligt större, mer slagkraftiga och stimulerande arbetsmiljöer. Samtidigt måste de anställda och de studerande ges de möjligheter att kunna påverka de egna arbetsförhållandena, som är centrala för självförvaltningen. Organisationen inom högskoleenheterna måste därför utformas så att institutionsstyrelser kan fungera på ett meningsfullt sätt. Ingen institution bör framdeles ledas enbart av en prefekt.

Större arbetsenheter ger också möjligheter att på ett mer effektivt sätt utnyttja administrativ personal för att förbereda och genomföra olika beslut. En förbättrad institutionell organisation minskar också risken för dubbelarbete inom högskolan och behovet av handläggning av olika frågor på flera nivåer.

Sammanfattningsvis talar således såväl akademiska, som demokratiska och ekonomiska skäl för större arbetsenheter.

Som jag inledningsvis redovisade skall administrativa besparingar göras inom högskolan med sammanlagt 58 milj. kr. Dessa kostnadsminskningar bör i första hand - utöver de redan redovisade besparingarna på central nivå - komma till stånd genom att högskoleenheterna internt organiserar sig på ett effektivare sätt.

Institutionernas storlek varierar nu mycket mellan olika delar av högskolan. Antalet små eller mycket små institutioner är särskilt stort

inom områdena medicin och teknik men också inom vissa delar av det humanistiska området. Eftersom möjligheterna att vinna ekonomiska fördelar genom att organisera arbetet i större enheter än för närvarande givetvis är större där man i dag har ett stort antal mycket små institutioner, bör enligt min mening de anslagsminskningar, som skall göras, fördelas mellan verksamhetsområden och högskoleenheter med beaktande av hur den institutionella organisationen i dag ser ut.

Det ligger i sakens natur att förändringar i högskolans institutionella organisation måste vara en långsiktig process. För att möjliggöra bästa möjliga förberedelser inom högskoleenheterna föreslår jag därför att nedskärningarna här skall göras huvudsakligen budgetåret 1993/94.

Preciserade förslag i fråga om de aktuella anslagsminskningarna bör redovisas i budgetpropositionerna för budgetåren 1992/93 och 1993/94.

4. Kulturverksamhet

I budgetpropositionen 1991 (bil. 10 s. 16f) anmälde jag behovet av ett analysarbete om kultursektorns myndighetsstruktur, ansvars- och kostnadsfördelning samt anslagsstrukturen. Även frågor om marknadens betydelse för kulturverksamheten bör kunna beskrivas och analyseras.

Detta arbete bör nu drivas vidare bl.a. som ett led i ansträngningarna att effektivisera statsförvaltningen och utveckla resultatorienterad styrning och budgetdialog gentemot myndigheterna.

Efter hand fördjupas och breddas nu underlaget för analysarbetet. Regeringen har tidigare (t.ex. prop. 1989/90:90 s. 55) anmält den utvärdering av svensk kulturpolitik som genomförts inom ramen för arbetet i Europarådet. I den rapport som tagits fram av Europarådets granskare har en grundläggande utgångspunkt varit kursändringen inom den ekonomiska politiken med offentliga utgiftsbegränsningar och krav på ökad effektivitet inom den offentliga sektorn. Därigenom har rapporten förutsättningar att kunna tjäna som ett mycket viktigt underlag ifråga om de ekonomiska aspekterna på förnyelsearbetet inom kulturområdet.

Rapportens sammanfattande slutsats är en varning för en alltför snäv syn på kulturen som service inom ramen för välfärdspolitiken. Granskarna pekar på svagheter som följer av statens tillit till indirekta metoder för att verkställa politiken. De drar slutsatsen att staten lett en positiv utveckling när det gäller att öka utbudet av kultur och vidga tillgången. När det gäller att definiera de nationella uppgifterna för 1990-talet måste staten svara på de möjligheter i konstnärligt avseende som skapas av den allmänna utvecklingen i Europa.

Europarådsrapporten såsom ett kulturpolitiskt diskussionsinlägg kan dock givetvis inte utgöra det enda underlaget för det strukturella förändringsarbetet inom kulturområdet I årets budgetproposition (bil. 10 s. 15-16) hade jag sålunda anledning att notera ett antal utredningsarbeten som drivs i syfte att ge underlag för strukturella insatser inom kulturområdet. Teaterkostnadsutredningens pågående granskning av de nationella institutionsteatrarnas ekonomi är ett exempel på ett sådant arbete.

Arkivdepåkommitténs arbete med att strukturera de stora statliga arkivdepåerna är ett annat.

Kulturområdets myndigheter träder fr.o.m. budgetåret 1993/94 in i systemet med treåriga budgetramar. Särskilda direktiv för anslagsframställningarna kommer därför att meddelas inom kort. Dessa kommer bl.a. att lägga fast vilka underlag för strukturella förändringar som myndigheterna skall svara för inom ramen för den fördjupade budgetprövningen. Parallellt med direktivarbetet bereds nu inom utbildningsdepartementet frågan om vilka ytterligare fördjupningsstudier som erfordras.

Jag har gjort bedömningen att det bör vara möjligt att, som ett led i arbetet med att decentralisera, förenkla och rationalisera kulturområdets myndighetsstruktur, sätta upp ett mål som innebär att myndigheterna skall åstadkomma minskade administrativa kostnader med minst 12 milj. kr. under den kommande treårsperioden.

För budgetåret 1991/92 räknar jag med att kravet på en kostnadseffektivisering uppnås genom vissa förändringar inom arkivområdet som jag redogör för i det följande. För budgetåren 1992/93 och 1993/94 räknar jag med att myndigheternas anslagsframställningar skall tillhandahålla underlaget för vilka rationaliseringsvinster som kan tas ut. Jag räknar sålunda med att dessa skall kunna uppgå till 2 resp. 7 milj. kr för de resp. budgetåren. I reala termer innebär detta att bantningen med 10% av den statliga administrationen kan beräknas till minst 9 milj. kr. under de tre kommande budgetåren för kulturområdets del. Därutöver beräknas förändringar inom arkivområdet möjliggöra besparingar om tre milj. kr. inom den offentliga sektorn som helhet.

Riksarkivet har sålunda redovisat ett förslag till förändrad användning av papperskvaliteter i statsförvaltningen. Myndigheterna använder nu arkivbeständigt papper (Svenskt Arkiv) för sådana handlingar som skall bevaras. Förslaget innebär att användningen av arkivbeständigt papper delvis bör ersättas med s.k. åldringsbeständigt papper. Skillnaderna mellan dessa papperskvaliteter är främst att arkivbeständigt papper har högre styrka än det åldringsbeständiga papperet. Det åldringsbeständiga papperet har dock sådana egenskaper att det anses fylla erforderliga krav på hållbarhet i fråga om handlingar som inte beräknas bli utsatta för ett mera omfattande slitage. Samtidigt är det åldringsbeständiga papperet väsentligt billigare än arkivpapperet varför omläggningen innebär en besparing.

Statsförvaltningens arkivkostnader kan minskas genom riksarkivets förslag. Det är vidare rimligt att utgå från att kommunerna och landstingen i sin användning av papper för arkivändamål anpassar sig efter riksarkivets föreskrifter. Även inom den kommunala sektorn kan därmed en besparing uppnås. Sammanlagt för den offentliga sektorn har jag beräknat värdet av besparingen till 3 milj. kr.

Remissbehandlingen av riksarkivets förslag avslutas för närvarande. Omläggningen av pappersanvändningen bör kunna genomföras under budgetåret 1991/92. Jag räknar med att återkomma till regeringen i frågan inom kort.

Statens kostnader för sina arkiv hänför sig dels till vården och förvaringen av de arkiv som förvaras hos myndigheterna, dels till kostnaderna för arkivmyndigheterna som successivt övertar ansvaret för myndighetsarkiven. Insatser för att minska kostnaderna för arkiven kan därför inriktas antingen på myndigheternas arkivbildning eller på arkivmyndigheternas långsiktiga förvaring av arkiven.

Förslaget om förändrade papperskvaliteter är därmed ett bra exempel på en åtgärd som fyller det krav på rationaliseringseffekt som jag har formulerat för kulturområdets myndigheter. Denna rationalisering innebär sålunda att en andel – 3 milj. kr – av det formulerade rationaliseringsbetinget för kulturområdet är uppfyllt.

5. Massmedier

Jag vill inledningsvis erinra om vad jag anfört i prop. 1990/91:149 om radio- och TV-frågor när det gäller myndighetsorganisationen inom radio- och TV-området. Där redovisar jag min bedömning att myndighetsstrukturen bör ses över med syfte att få till stånd en gemensam organisation för myndighetsuppgifter i fråga om radio- och TV-sändningar till allmänheten. Översynen bör omfatta dels radionämndens, kabelnämndens och närradionämndens verksamhetsområden, dels ansvaret för nya former av radio- och TV-sändningar till allmänheten. Ett sammanförande av olika uppgifter som i dag bedrivs i skilda organisationer bör leda till större effektivitet och till bättre möjligheter att hantera förändringar. Översynen bör leda till att en förändrad organisation kan träda i funktion under den tidsperiod som omfattas av det nu aktuella besparingsprogrammet. Det är för närvarande inte möjligt att bedöma om de aviserade strukturella förändringarna kommer att leda till att besparingar är möjliga.

Efter en genomgång av verksamheterna vid myndigheter och motsvarande institutioner inom massmedieområdet har jag funnit att de administrativa kostnaderna för innevarande budgetår bör beräknas till 6 milj. kr. Kostnaderna bör minskas med sammanlagt 10 % eller 600 000 kr. under de tre närmaste budgetåren.

Programmet bör för massmedieområdets del genomföras med en fördelning mellan myndigheterna och de tre budgetåren enligt följande.

Myndighet	Besparing totalt	varav budgetåret 1991/92	1992/93	1993/94
Presstödsnämnden och taltidningsnämnden	300 000	150 000	150 000	–
Talboks- och punktskriftsbiblioteket	300 000	–	–	300 000
Summa	600 000	150 000	150 000	300 000

6. Ekonomiska konsekvenser

Jag räknar med att de åtgärder som statsrådet Persson och jag nu har redovisat sammanlagt skall leda till en minskning av den statliga administrationen med 170 milj. kr.

7. Hemställan

Statsrådet Persson anför

1. Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört om den statliga skoladministrationen.

Utbildningsministern anför

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

2. godkänna vad jag anfört om universitets- och högskoleämbetets arbetsuppgifter,

3. under åttonde huvudtitelns förslagsanslag *Universitets- och högskoleämbetet* för budgetåret 1991/92 anvisa ett belopp som är 4 970 000 kr. lägre än vad som föreslagits i prop. 1990/91:100 bil. 10,

4. under åttonde huvudtitelns reservationsanslag *Vissa särskilda kostnader inom högskolan m.m.* för budgetåret 1991/92 anvisa ett belopp som är 1 000 000 kr. lägre än vad som föreslagits i prop. 1990/91:100 bil. 10 ,

5. godkänna vad jag förordat om inrättande, tillsättande och omprövning av tjänst som professor,

6. godkänna de riktlinjer för omställning och minskning av den statliga administrationen inom högskolan, universitets- och högskoleämbetet, forskningsråden, forskningsinstitut samt andra myndigheter med uppgifter inom forskningsområdet som jag har anfört.,

7. godkänna de riktlinjer för omställning och minskning av den statliga administrationen inom kulturområdet som jag har anfört,

8. under åttonde huvudtitelns förslagsanslag *Presstödsnämnden och taltidningsnämnden* för budgetåret 1991/92 anvisa ett belopp som är 150 000 kr. lägre än vad som föreslagits i prop. 1990/91:100 bil. 10 ,

9. att godkänna de riktlinjer för omställlning och minskning av den statliga administrationen inom massmedieområdet som jag har anfört.

Jordbruksdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: statsrådet Hellström

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m. m. såvitt avser omställningen och minskningen av den statliga administrationen

1 Utgångspunkter för förnyelsearbetet

Till jordbruksdepartementet hör frågor rörande jordbruk, skogsbruk, fiske, trädgårdsnäring och rennäring samt högre utbildning, forskning och försök för dessa näringar, livsmedelsberedskap, djurskydd, djurens hälso- och sjukvård, livsmedelskontroll, växtskydd och utsädeskontroll samt jakt och viltvård.

Karaktäristiskt för verksamhetsområdet är således att departementet i första hand ansvarar för frågor rörande biologiska produktionsprocesser där landets mark- och vattentillgångar samt djur och växter utgör de viktigaste produktionsresurserna. Till departementets verksamhetsområde hör att tillse att dessa produktionsresurser kan utnyttjas långsiktigt. Till departementets ansvarsområde hör också att trygga landets försörjning med livsmedel i kristider och att kontrollera våra livsmedel ur främst hygienisk synvinkel.

Utmärkande för departementets ansvarsområde är också att det berör verksamheter spridda över hela landet.

Inom departementets verksamhetsområde har påbörjats ett arbete som innebär stora strukturella förändringar. Den nya livsmedelspolitiken innebär en övergång från ett system med en omfattande reglering och styrning av marknaden till ett marknadsorienterat system där konsumenternas fria val ytterst styr produktion och priser. Omställningen av jordbrukspolitiken påverkar på motsvarande sätt även andra delar av departementets verksamhetsområden såsom veterinärväsendet och jordförvärvslagstiftningen.

Det förändringsarbete som nu pågår inom departementets verksamhetsområde kan dels sägas syfta till att klarlägga samhällets och de olika näringarnas ansvarsområden, dels uppnå en högre grad av måluppfyllelse och effektivitet med de resurser som kommer att stå till förfogande. En ytterligare kraftsamling och prioritering av tillgängliga resurser måste därför enligt min mening göras för att uppnå dessa ambitioner. I samband därmed bör arbetet under de närmaste åren särskilt inriktas mot

att fullfölja livsmedelsreformen,
att höja ambitionerna inom miljöområdet,
att fullfölja arbetet med ett förbättrat djurskydd,
att utveckla skogspolitiken,
att offensivt satsa på FoU för jord- och skogsbrukets framtid.

att modernisera och förnya administrationen.

Till detta kan föras uppgiften att noga följa och delta i det internationella arbetet inom området. Detta gäller i första hand ett närmande till den Europeiska Gemenskapen (EG) samt att genomföra och följa upp resultatet från GATT-förhandlingarna.

De strukturella förändringarna på departementets område ger ett naturligt utrymme för den typ av besparingar i offentliga utgifter som avses i regeringens program för omställning och minskning av den statliga administrationen.

2 Jordbrukets område

2.1 Ny central myndighet

Den 1 juli 1991 bildas statens jordbruksverk samtidigt som lantbruksstyrelsen och statens jordbruksnämnd upphör (prop. 1990/91: 100 bil. 11). Förändringen skall ses mot bakgrund av den nya livsmedelspolitik som riksdagen beslutade om våren 1990 och som bl. a. innebär en avreglering av livsmedelssektorn. Tillskapandet av en ny myndighet av detta slag innebär en bättre samordning av insatserna på jordbruksområdet samt en vitalisering av organisationen och därmed också av verksamheten. En förnyelse av myndighetsorganisationen på detta sätt leder till ökad flexibilitet och effektivitet inom verksamheten. Denna strukturella förändring utgör därmed ett led i förnyelsen av den offentliga sektorn.

Förändringen innebär en besparing på statsbudgeten fr.o.m. budgetåret 1991/92 med 18,3 milj.kr.

I samband med avvecklingen av regleringen och omställningen av jordbruket tar det nya verket över vissa uppgifter från de s. k. regleringsföreningarna. Kostnaderna för detta finansieras inom ramen för omställningskostnaderna. I takt med att arbetsuppgifterna försvinner avvecklas den personal som anställts vid den nya myndigheten för dessa uppgifter. Detta sker först efter budgetåret 1993/94.

2.2 Regleringsföreningarna

Inom ramen för den tidigare livsmedelspolitiken har sju regleringsföreningar, nämligen Föreningen för mejeriproducenter, Svensk spannmålshandel, Sveriges oljeväxtintressenter, Sveriges potatisintressenter, Svensk sockerhandel, Svensk kötthandel, Svensk ägghandel, haft till uppgift att sköta marknadsregleringar, främst exportfinansiering, inom sina resp. ansvarsområden. För verksamheten har föreningarna disponerat interna avgifter inom jordbruksprisregleringen och vissa införselavgiftsmedel.

Verksamheten vid de särskilda regleringsföreningarna upphör som en följd av den nya livsmedelspolitiken.

Den 1 juli 1991 upphör alla statliga regleringar av verksamheten vid föreningarna liksom den statliga representationen.

2.3 Statens engagemang i vissa kvalitetsregleringar

Den 1 juli 1991 upphör statens engagemang i den kvalitetskontroll för mejeriprodukter, ägg, fiskkonserver och potatis som handhafts av Svenska kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg (KMÄ), Svenska konservkontrollens råd och Svensk matpotatiskontroll (SMAK). Det blir i fortsättningen en fråga för resp. bransch om man vill behålla organisationer av detta slag.

2.4 Ändrad jordförvärvslagstiftning

Regeringen har nyligen föreslagit riksdagen väsentliga förenklingar av jordförvärvslagstiftningen fr. o. m. den 1 juli 1991. Förändringarna innebär att ett avsevärt mindre antal jordförvärv kommer att behöva prövas.

Vad beträffar administrationen av ärenden enligt jordförvärvslagstiftningen bedöms nu att en besparing på ca 14 milj.kr. bör kunna göras senast budgetåret 1992/93. En mer exakt bedömning av besparingarna inom administrationen kan göras först då erfarenheter vunnits av tillämpningen av den nya lagstiftningen. En del av besparingen bör dock kunna realiseras redan fr. o. m. budgetåret 1991/92.

2.5 Besparingar inom länsstyrelsernas lantbruksverksamhet

Fr. o. m. den 1 juli 1991 inordnas verksamheten vid lantbruksnämnderna och fiskenämnderna i den nya länsstyrelseorganisationen. I samband härmed görs besparingar utöver de som görs med anledning av det rationaliseringskrav som ställs på den nya organisationen (prop. 1990/91: 100 bil. 11).

Lantbruksverksamheten vid länsstyrelserna skall således utöver rationaliseringskravet genomföra besparingar på 6 milj.kr. (exkl. besparingar till följd av ändrad fiskeriadministration) budgetåret 1991/92. Detta kan ske bl.a. mot bakgrund av minskningen av branschstöden på jordbrukets och trädgårdsnäringens områden.

2.6 Översyn av vissa verksamheter inom jordbrukets område

Det livsmedelspolitiska beslutet förutsätter en intensifierad rådgivnings- och utbildningsverksamhet på lantbruksområdet vid länsstyrelserna under omställningsperioden. Samtidigt förutsätts i samma beslut att näringen bör ta ett större ansvar för sin egen utveckling.

Jag kommer inom kort att föreslå regeringen en översyn av ansvarsfördelningen och samordningsmöjligheterna på rådgivningsområdet. Verksamheten är i dag till viss del uppdragsfinansierad. Sammanlagt uppgår omslutningen av statsbudget- och uppdragsfinansierad verksamhet till ca 80 milj.kr. Det är i dag för tidigt att göra någon bedömning av om och i vilken utsträckning perioden 1991/92–1993/94 kan komma att påverkas av en översyn.

En översyn kommer även att göras av vissa stödformer; framför allt kreditgarantigivningen på jordbrukets område.

I kombination med förändringar i jordförvärvslagstiftningen kan översynerna beräknas leda till förändringar i verksamheten vid statens jordbruksverk och länsstyrelsernas lantbruksverksamhet med icke oväsentliga besparingar som följd.

2.7 Omorganisation av lantbrukskemisk laboratorieverksamhet m. m.

I samband med att regeringen föreslog en ny central jordbruksmyndighet lämnades även förslag till ett ändrat huvudmannaskap för den lantbrukskemiska laboratorieverksamheten. Statens lantbrukskemiska laboratorium, för vilket lantbruksstyrelsen för närvarande är chefsmyndighet, och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) är i dag samlokaliserade. Vid universitetet och laboratoriet bedrivs också till viss del likartad verksamhet. Regeringen har därför funnit det naturligt att inordna lantbrukskemiska laboratoriet i lantbruksuniversitetet. Genom de strukturförändringar och rationaliseringar som därvid kan genomföras samt de förändringar i övrigt som skall vidtas vid universitetet beräknas de sammanlagda besparingarna för lantbruksuniversitetet till 12,6 milj.kr. budgetåret 1991/92.

2.8 Utvärdering och översyn av verksamheten vid SLU

En översyn av Sveriges lantbruksuniversitets verksamhetsinriktning och styrning pågår. Översynen skall redovisas sensommaren 1991 och utgöra underlag för kommande forskningsproposition. Översynen avser områdena forskning, försöksverksamhet, förmedling av forskningsrön, utbildningar och administrativa förnyelsefrågor. Översynen syftar bl. a. till att utveckla den svenska forskningens konkurrenskraft och att granska fördelningen av kostnaderna för forskning och försöksverksamhet mellan stat och näring. Utredarens förslag beräknas innebära betydande effektivitetsvinster.

2.9 Översyn av statistikproduktion

Den pågående statistikutredningen på jordbrukets område har bl. a. till uppgift att se över det statliga engagemanget i verksamheten. Utredningen beräknas avge sitt slutbetänkande till sommaren 1991. Statens kostnader för statistikproduktionen på området uppgår för närvarande till ca 50 milj.kr.

Förändringar i SCBs statistik på jordbruksdepartementets område som kan hänföras till det treåriga programmet för besparingar inom förvaltningen ger besparingar på 1 milj.kr. för budgetåret 1991/92.

2.10 Utredning om veterinärväsendet

Verksamheten inom de olika organisationerna på veterinärområdet har under senare tid fungerat mindre väl på grund av olika orsaker. Veterinärväsendet påverkas naturligen, som många andra verksamheter, av förändringar i det svenska samhället och vår omvärld. Härtill har emellertid flera väsentliga förändringar i förutsättningarna för den veterinära verksamheten, däribland det nya livsmedelsbeslutet, tillkommit. Jag kommer därför inom kort att föreslå regeringen att en översyn av veterinärväsendet bör göras.

Veterinärväsendet är ett samlingsnamn för all veterinär verksamhet i landet. Ca 1 500 veterinärer är sysselsatta med arbetsuppgifter som i de flesta fall direkt eller indirekt har anknytning till djur. De största verksamhetsområdena är distriktsveterinärorganisationen, besiktningsveterinärorganisationen, djursjukhus, privata praktiker och veterinärmedicinska fakulteten vid SLU.

Kostnader på statsbudgeten för distriktsveterinärorganisationen uppgår budgetåret 1991/92 till ca 85 milj.kr. Dessa kostnader finansierades tidigare inom ramen för jordbrukets prisreglering. Kostnaden för den avgiftsfinansierade besiktningsveterinärorganisationen uppgår till ca 90 milj.kr.

Utredningen skall analysera behov av veterinär verksamhet och vilka behov som förväntas uppkomma i framtiden. Mot bakgrund av denna analys bör förslag till framtida organisation av veterinärväsendet lämnas. Kostnaderna och finansieringen av organisationsförslag skall belysas. En viktig utgångspunkt i detta arbete är att avlasta statsbudgeten kostnader för djurens hälso- och sjukvård. Utredningsarbetet skall vara avslutat den 1 juli 1992.

Sveriges närmande till EG bör också vara en utgångspunkt för förslag till organisation, veterinärernas uppgifter och utbildning.

Förändringar i distriktsindelningen inom distriktsveterinärorganisationen medför besparingar på 2 milj.kr. budgetåret 1991/92.

2.11 Organisation för statens utsädeskontroll

Förslag föreligger rörande ändrad dimensionering av utsädeskontrollens verksamhet. Förslagen förutsätter nedläggning av viss verksamhet på flera platser i landet. Frågan bereds tillsammans med vissa lagstiftnings- och författningsfrågor på utsädes- och växtskyddsområdena. Beslut om förändringar bör kunna fattas inför budgetåret 1992/93. Statens utsädeskontroll belastar statsbudgeten med 2,5 milj.kr.

3 Skogens område

3.1 Utvärdering och översyn av skogspolitiken

En parlamentarisk kommitté med uppdrag att utvärdera skogspolitikens mål och medel har tillsatts. I uppdraget ingår bl. a. att se över den statliga skogsvårdsorganisationen och pröva förenklingar i nuvarande regelsystem.

Kommittén skall även göra en utvärdering av hur skogspolitikens mål har uppfyllts sedan 1979 års beslut samt även göra en långsiktig framtidsbedömning. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juli 1992.

Vid anpassning av skogsvårdsorganisationens basorganisation görs besparingar på 3,7 milj.kr. budgetåret 1991/92.

I samband med att bidragen till avveckling av lågproducerande bestånd och byggande av skogsbilvägar upphör eller minskas görs administrativa besparingar motsvarande 6 milj.kr. budgetåret 1991/92.

4 Fiskets område

4.1 Omorganisation av fiskeristyrelsen

I regeringens förslag om näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87) föreslås en kraftigt minskad statlig administration på fiskets område både centralt och regionalt. Förändringen möjliggörs genom en omorganisation, förändrade arbetsuppgifter och rationaliseringar för såväl den centrala myndigheten som för den regionala organisationen. För fiskeristyrelsens del innebär förslaget besparingar på 7,5 milj.kr. Besparingarna i den regionala organisationen beräknas till 7 milj.kr.

I samband med omorganisationen byter fiskeristyrelsen namn till fiskeriverket. Förändringarna genomförs den 1 juli 1991.

I prop. 1990/91:87 behandlades inte det förslag till besparingar vad gäller driften av fiskeriundersökningsfartyget Argos och det därtill kopplade förslaget om överföringar av resurser från naturvårdsverket. Översynen av naturvårdsverkets organisation och arbetsuppgifter har nu slutförts. Efter samråd med chefen för miljödepartementet tar jag därför upp denna fråga i detta sammanhang.

Mitt förslag: Genom en samordning med naturvårdverkets laboratorium i Öregrund och verkets fartyg Ancylus samt effektiviseringar i driften av fiskeriundersökningsfartyget Argos skall besparingar på ytterligare 2,5 milj.kr. göras i fiskeriverket.

Utredningsförslag: Statskontorets och den särskilda utredarens av naturvårdsverkets organisation och arbetsuppgifter förslag överensstämmer med mitt.

Skälen för mitt förslag: Chefen för miljödepartementet föreslår i det följande att naturvårdsverkets kustlaboratorium överförs till fiskeriverket fr.o.m. den 1 juli 1991. Merparten av verksamheten finansieras med intäkter från kraftindustrin. En mindre del finansieras över statsbudgeten. Detta belopp, 1 040 000 kr., bör föras över till fiskeriverket. I samband med att fiskeriverket övertar ansvaret för laboratoriet skall en besparing på 2,5 milj.kr. göras genom dels en samordning med verkets nuvarande verksamhet, dels förändring av reglerna som rör bemanningen av Argos. Det ankommer på fiskeristyrelsen att se över bemanningsreglerna. Detta innebär att fiskeriverket bör anvisas ett 1 460 000 kr. lägre belopp än vad som regeringen föreslog i prop. 1990/91:87 om näringspolitik för tillväxt.

5 Ekonomiska konsekvenser

Jag räknar med att de åtgärder som jag nu har redovisat sammanlagt skall leda till en minskning av den statliga administrationen under budgetåren 1991/92–1993/94 som minst motsvarar 115 milj.kr. Besparingar genom fattade beslut uppgår till ca 60 milj.kr. för budgetåret 1991/92. Under detta budgetår genomförs även vissa andra strukturella organisationsförändringar som inte har någon direkt effekt på statsbudgeten. För budgetåret 1992/93 uppgår besparingarna till följd av redan fattade beslut till ca 14 milj.kr. Ytterligare besparingar kan komma att göras under detta budgetår. Huvuddelen av de återstående besparingarna på ca 40 milj.kr. förutses dock ske under budgetåret 1993/94.

6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de riktlinjer för omställning och minskning av den statliga administrationen inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde som jag har anfört,

2. under nionde huvudtitelns förslagsanslag *Fiskeriverket* för budgetåret 1991/92 anvisa ett belopp som är 1 460 000 kr. lägre än vad som föreslagits i prop. 1990/91:87.

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991.

Föredragande: statsrådet Sahlin vad avser p. 1 – 4 och 6 – 7 samt statsrådet Lööw vad avser p. 5.

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. såvitt avser omställning och minskning av administrationen inom arbetsmarknadsdepartementets verksamhetsområde.

1 Utgångspunkter för förnyelsearbetet

Till arbetsmarknadsdepartementet hör frågor om arbetsmarknad, arbetsliv, invandring och svenskt medborgarskap.

Utgångspunkter för en omställning och minskning av administrationen inom arbetsmarknadsdepartementets verksamhetsområde har varit de huvudlinjer som regeringen presenterade i budgetpropositionen. Genom främst övergången till mål- och resultatorienterad styrning ges möjligheter för delegering av uppgifter till regional och lokal nivå. Samtidigt sker en minskning av detalj- och regelstyrningen. De centrala myndigheternas organisation och uppgifter bör anpassas till denna utveckling.

För de berörda myndigheterna inom arbetsmarknadsdepartementets versamhetsområde är målsättningen att verksamheten skall decentraliseras, så långt detta ger ökad effektivitet och service. Samtidigt ses de olika regelsystemen fortlöpande över för att bl. a. förenkla handläggningar och där det är möjligt, minska de administrativa kostnaderna.

Projekt som pågår och som syftar till att förändra strukturen inom departementets verksamhetsområde är bl. a. översynen av Stiftelsen Samhall. Vidare har regeringen denna dag lämnat ett uppdrag till arbetarskyddstyrelsen att i samråd med naturvårdsverket och kemikalieinspektionen kartlägga förutsättningarna för en ökad samverkan i den regionala och lokala tillsynen av arbetsmiljön och den yttre miljön i syfte att förbättra och effektivisera den offentliga tillsynen. Denna och andra icke nämnda utredningar kommer inte nödvändigtvis att medföra någon besparing på statsbudgeten. Syftet med förändringsarbetet är främst att verksamheten på ett effektivare sätt skall kunna uppfylla ställda mål.

Vidare utreds på departementet frågor som mera inriktar sig på att ge effekter för produktionen och i samhället i stort och därmed inte torde ha någon effekt på statsbudgeten. Exempel på detta är utredningen om flexibla arbetstider och utredningen om kompetensutveckling i arbetslivet.

2 Arbetsmarknadsdepartementet

Inom arbetsmarknadsdepartementet pågår en neddragning av organisationen. För treårsperioden fram t.o.m. budgetåret 1993/94 medför neddragningen en minskning av departementets anslag med 2,4 milj.kr. I detta ingår den minskning på 761 000 kr. som ingår i förslaget till anslag för budgetåret 1991/92 i årets budgetproposition. Jag bedömer att neddragningen i stort inte påverkar verksamheten på grund av rationaliseringsåtgärder, t. ex. den pågående datoriseringen av departementets verksamhet.

3 Arbetsmarknadsfrågor

3.1 Arbetsmarknadsverket

Från tionde huvudtitelns anslag anslag Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader betalas förvaltningskostnaderna för arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingen (exkl. arbetsmarknadsinstituten).

Merparten av kostnaderna för arbetsmarknadsverkets förvaltning avser rent operativ verksamhet såsom arbetsförmedlingen med sin direkta service åt allmänheten. Den egentliga administrationen finns vid AMS och länsarbetsnämnderna.

Arbetsmarknadsverket har under 1980-talet genomgått en genomgripande omorganisation som syftar till att anpassa de olika verksamhetsdelarna till de principer som utgör grunden för det s. k. serviceprogrammet. Programmets allmänna inriktning var att verkets resurser så långt som möjligt skulle omfördelas från centrala och regionala verksamheter till direkt förmedlingsservice och att arbetslinjen i arbetsmarknadspolitiken skulle hävdas. Till detta kan läggas att AMS successivt har övergått från regel- till målstyrning och att man i detta sammanhang har infört verksamhetsplanering för de olika nivåerna inom verket.

Som ett led i denna process genomfördes från årsskiftet 1986–1987 en omfattande ändring i arbetsförmedlingens lokala organisation och arbetsformer (prop. 1985/86: 138). Genom denna omorganisation skapades förutsättningar för att ytterligare genom decentralisering inom arbetsmarknadsverket effektivisera arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen skall även fortsättningsvis utgöra det främsta och primära arbetsmarknadspolitiska instrumentet. Denna inriktning ställer krav på insatser i fråga om både personal och andra resurser men också på åtgärder som syftar till att höja kompetensen och utveckla arbetsmetoder m. m.

Jag bedömer att besparingar kan genomföras vid AMS och länsarbetsnämnderna. Som jag har nämnt i 1991 års budgetproposition pågår ett arbete med att rationalisera administrationen vid länsarbetsnämnderna och att minska sjukfrånvaron i hela verket för att därigenom frigöra resurser för den direkta förmedlingsverksamheten. Detta arbete måste drivas vidare.

Besparingsmålet bör för arbetsmarknadsverket exkl. arbetsmarknadsinstituten vara ca 71 milj.kr. Det innebär att medelstilldelningen under anslaget B 1. Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader skall, utöver den av riksdagen beslutade minskning i den treåriga budgetramen, vara 70,6 milj.kr. lägre under budgetåret 1993/94 än vad som har beräknats för nästa budgetår.

AMS bör inom ramen för ett regeringsuppdrag ges en relativt stor frihet att själv bestämma hur besparingsmålet skall uppnås. Regeringen bör dock ange vissa riktlinjer för hur besparingsarbetet skall genomföras.

Jag förordar därvid följande

- besparingen skall avse AMS och länsarbetsnämnderna men inte arbetsförmedlingen,
- under budgetåret 1991/92 skall kostnaderna vid AMS och länsarbetsnämnderna minska med sammanlagt minst 10 milj.kr., under budgetåret 1992/93 med ytterligare minst 20 milj.kr. och under budgetåret 1993/94 med ytterligare minst 40,6 milj.kr.,
- verksamheterna vid AMS och länsarbetsnämnderna skall i ökad grad inriktas på utveckling av verksamheten samt på uppföljning och utvärdering,
- besparingen skall genomföras genom främst strukturella förändringar,
- en koncentration av rutinartade och expertfunktioner till några länsarbetsnämnder bör eftersträvas och
- besparingen får inte innebära en övervältring av kostnader på andra myndigheter, kommuner m.fl.

För att underlätta besparingsarbetet bör åtgärder vidtas i syfte att förenkla ärendehanteringen och därmed minska behovet av administrativ personal. Det kan ske bl.a. genom en översyn av arbetsmarknadspolitiska regelverk och ett ökat utnyttjande av tekniska hjälpmedel.

Arbetsmarknadsstyrelsen skall med utgångspunkt i de nämnda riktlinjerna så snart som möjligt till regeringen redovisa hur en omställning och minskning av arbetsmarknadsverkets administration skall ske.

Frågan om medelstilldelningen för nästa budgetår under anslaget B 1. Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader har jag redovisat i anslutning till mina förslag till ytterligare arbetsmarknadspolitiska åtgärder under budgetåret 1991/92 (Bilaga I:6).

3.2 Ändrad organisation för utbetalning av lönegarantimedel

Ett anspråk på utbetalning enligt lagen (1970: 741) om statlig lönegaranti vid konkurs prövas inom ramen för konkursförfarandet i fråga om konkurser där bevakning sker och i fråga om övriga konkurser av kronofogdemyndigheten.

Lönegarantin finansieras genom en arbetsgivaravgift som för närvarande uppgår till 0,2 procent av avgiftsunderlaget. Avgifterna förs till en fond, lönegarantifonden, som förvaltas av kammarkollegiet.

Utbetalningen handhas av länsstyrelsen i det län dit konkursdomstolen hör. Länsstyrelsen verkställer skatteavdrag, avdrag avseende införsel och

utmätning i lön samt eventuell avräkning för inkomst från annan anställning under uppsägningstiden.

I sitt betänkande (SOU 1986: 9) Ny lönegarantilag lade lönegarantiutredningen fram förslag till ett nytt förfarande för prövning av lönegarantiärenden. Uppgiften att betala ut garantibelopp borde enligt utredningen flyttas över från länsstyrelserna till kronofogdemyndigheterna. Utredningen avstod dock från att föreslå detta med hänvisning till att de dåvarande ekonomiadminstrativa rutinerna hos kronofogdemyndigheterna inte gjorde en överflyttning möjlig.

Efter den omorganisation av kronofogdemyndigheterna som skett sedan utredningen lade sitt betänkande, finns det nu inte längre några hinder mot att en sådan rationalisering av lönegarantihanteringen genomförs, som utredningen ansåg lämplig. En omorganisation som innebär att utbetalningsfunktionen förs över från länsstyrelserna till kronofogdemyndigeterna bör därför genomföras.

Utbetalningarna har tidigare sysselsatt ca 45 årsarbetskrafter på länsstyrelserna. Om utbetalningarna förs över till kronofogdemyndigheterna kan antalet årsarbetskrafter efter rationaliseringar reduceras till ca 25–30. Detta skulle medföra en besparing av ca 3 milj. kr om året.

Antalet lönegarantiärenden fördubblades år 1990 till följd av det kraftigt ökade antalet företagskonkurser. Beräknat från den utgångspunkten bör besparingseffekten kunna uppgå till ca 5 milj. kr om året.

En reform bör kunna träda i kraft senast den 1 juli 1993. Under beredning av reformen bör ställning dessutom tas till lönegarantiutredningens övriga förslag.

Civilministern kommer att ta upp den föreslagna besparingen i det följande (Bilaga II: 12). Besparingen ingår inte i den beräknade besparingen inom arbetsmarknadsdepartementets verksamhetsområde.

4 Arbetslivsfrågor

4.1 Arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen

Regeringen lämnade nyligen i en proposition om arbetsmiljö och rehabilitering (prop. 1990/91: 140) förslag till ändringar av arbetsmiljölagen m. m. Dessa förslag innebär att arbetarskyddsstyrelsens och yrkesinspektionens tillsynsuppgifter kommer att utvidgas och förändras. Ett arbete pågår dessutom inom arbetarskyddsverket för att förändra arbetsformerna i tillsynsarbetet och styrningen av verksamheten. Regeringen har i de myndighetsspecifika direktiven inför den fördjupade anslagsframställningen för budgetåren 1992/93–1994/95 ställt krav på en resultatanalys, en framtidsanalys och en resursanalys som ansluter till detta arbete. Ett ändamålsenligt system för redovisning, uppföljning och utvärdering skall utarbetas. Syftet är att införa mål- och resultatstyrning av arbetarskyddsverkets verksamhet.

Inom arbetarskyddsstyrelsen föreskriftsverksamhet sker ett fortlöpande utvecklingsarbete vad gäller utformningen av konsekvensutredningar. Vi-

dare utvecklar styrelsen metoder för uppföljning och utvärdering av föreskrifter, i syfte att effektivisera regelgivningen.

Mot bakgrund av dessa pågående förändringar bör arbetarskyddsstyrelsen få ett uppdrag att i anslutning till arbetet med de myndighetsspecifika direktiven göra en fördjupad verksamhetsanalys för att ge ett underlag för bedömning av resursfördelningen. Redovisningen bör visa den senaste och den förväntade utvecklingen när det gäller resursfördelningen på de olika insatsområdena och för verkets administrativa behov. De berörda förändringarna i kraven på verksamheten, ändringarna i lagstiftningen, ändrad inriktning, ökat deltagande i det internationella standardiseringsarbetet m.m. bör beaktas. Redovisningen skall utgå från att en besparing på 5 milj.kr. utöver de rationaliseringskrav som finns i regeringens budgetdirektiv skall göras i den administrativa verksamheten under treårsperioden 1992/93 – 1994/95 vilket innebär samma tidsperiod som också gäller för arbetarskyddsstyrelsens treårsbudget. Arbetarskyddsstyrelsen skall även ges i uppdrag att till den 15 februari 1992 föreslå på vilket sätt yrkesinspektionens arbete med förhandsbedömningar av främst arbetslokaler och personalutrymmen bör förändras för att kunna utgöra ett effektivt medel i verksamheten. Arbetet bör särskilt ta sikte på den s.k. obligatoriska förhandsgranskning som sker i samband med sådan ny- och ombyggnation som kräver bygglov. Styrelsen skall därvid också, i enlighet med vad jag aviserade i årets budgetproposition, utreda förutsättningarna för att avgiftsbelägga sådana förhandsbedömningar och föreslå hur ett avgiftssystem i så fall kan se ut. Den senare delen av uppdraget bör ske i samråd med riksrevisionsverket.

4.2 Yrkesinriktad rehabilitering

Arbetsmarknadsinstituten (Ami) inrättades med arbetsmarknadsverket som huvudman den 1 januari 1980 genom samordning av verksamheter, som dessförinnan varit landstings- och primärkommunala, statliga eller privata. De ger service till arbetsförmedlingens sökande i form av fördjupad vägledning inför val av arbete och/eller utbildning samt arbetsprövning och- träning och andra arbetsförberedande insatser. Vissa av instituten har särskild kompetens på specifika handikappområden som syn- eller hörselhandikapp, psykisk utvecklingsstörning m. fl.

Sedan arbetsmarknadsverket under senare delen av 1980-talet inlett en verksamhet med försäljning av konsulttjänster till arbetsgivare, inrättades budgetåret 1990/91 ett särskilt anslag för uppdragsverksamhet inom den yrkesinriktade rehabiliteringen. Ett skäl för detta var att uppdragsverksamheten kunde väntas öka i volym till följd av att försäkringskassorna och arbetslivsfonderna från detta budgetår kan finansiera köp av rehabiliteringstjänster.

Ami-personalen arbetar nu dels med arbetsförmedlingens sökande med finansiering av anslagsmedel, dels med externt finansierade "arbetslivstjänster".

Det förhållandet att verksamheten nu finansieras från fler uppdragsgivare bör innebära att kostnader för bl.a. metodutveckling och administra-

tion m.m. kan fördelas på fler. Dessutom bör effektivitetsvinster kunna göras. Jag bedömer att besparingar motsvarande 15 milj.kr. bör kunna uppnås under treårsperioden 1991/92–1993/94. Under budgetåret 1991/92 bör en tredjedel av besparingarna kunna uppnås.

4.3 Arbetslivscentrum

Det förslag om en omorganisation av arbetslivscentrum (ALC) som lagts fram i prop. 1990/91:69 om arbetslivsforskningens organisation m.m. innebär en minskning av de fasta tjänsterna vid ALC med en besparingseffekt på ca 10 milj.kr. Besparingen medför minskade utgifter för arbetsmiljöfonden, som finansierar ALCs verksamhet. Insparade medel skall användas för att minska belastningen på statsbudgeten på anslag inom arbetsmiljösektorn. Regeringen har uppdragit åt ALC att i maj månad 1991 redovisa ett förslag till ändrad organisation. Den nya organisationen kan väntas börja sin verksamhet fr.o.m. budgetåret 1992/93.

5 Invandring m.m.

Statens invandrarverk (SIV) arbetar sedan 1 juli 1989 i en ny decentraliserad organisation och med delvis nya arbetsmetoder. Verkets produktivitet förbättras nu fortlöpande. Sambanden mellan resursinsatser, hur dessa utnyttjas och samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnadsbesparingar är särskilt tydliga på vissa områden. Jag har tidigare (prop. 1990/91:25 bil. 6 och prop. 1990/91:100 bil. 12) redovisat hur, genom dessa strukturförändringar, förstärkningar av SIVs kapacitet för handläggning av asylärenden minskar utredningstiderna och därmed förkortar den tid en asylsökande måste vistas på förläggning. Detta leder till stora kostnadsbesparingar på tionde huvudtitelns anslag D 2. Förläggningskostnader, för innevarande budgetår beräknat till ca 400 milj. kr. och för budgetåret 1991/92 till 1,7 miljarder kr.

Jag har också räknat med (prop. 1990/91:100 bil. 12) att SIV under budgetåret 1991/92 skall klara av att höja sin produktivitet i handläggningen av asyl-, tillstånds- och medborgarskapsärenden . Denna effekt finns inräknad i mina förslag till budgetpropositionens bilaga 12 avseende SIVs förvaltningskostnadsanslag för budgetåret 1991/92

Sedan ärendebalanserna nedbringats bör SIV, som en följd av dessa inledda strukturåtgärder, kunna åstadkomma ytterligare förbättringar.

Den överföring av utredningsansvaret i asylärenden från polisen till SIV som skall genomföras den 1 juli 1992 leder till en effektivare handläggning av asylärenden. Den totala resursåtgången för detta ändamål bör därigenom kunna minskas samtidigt som resurser kommer att föras över från polisen till invandrarverket. Även andra delar av SIVs verksamhet bör kunna genomföras med något mindre resursåtgång. För budgetåren 1992/93 och 1993/94 bör produktivitetshöjningar och effektivitetsvinster åstadkommas som motsvarar 6,2 resp. 11 milj.kr. i minskad resursåtgång. Anslagets storlek bestäms dock till största delen av volymen asylsökande.

6 Ekonomiska konsekvenser

Jag beräknar att de åtgärder som jag och statsrådet Lööw har redovisat sammanlagt skall leda till en minskning av statlig administration med 124 milj. kr. Härav faller ca 20,7 milj. kr. på invandrarområdet. En förutsättning för beräkningen är att antalet asylsökande inte kraftigt förändras.

7 Hemställan

Jag hemställer på mina och statsrådet Lööws vägnar att regeringen föreslår riksdagen att godkänna de riktlinjer för omställning och minskning av den statliga administrationen inom arbetsmarknadsdepartementets verksamhetsområde som anförts .

Bostadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: statsrådet Lönnqvist

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. såvitt avser omställning och minskning av den statliga administrationen.

1 Utgångspunkter för förnyelsearbetet

Bostadsdepartementets verksamhetsområde omfattar myndigheter med både central och regional verksamhet. Verksamhetsområdet är till stor del regelstyrt och de administrativa resurserna är till stora delar beroende av utformningen av dessa regler. Reformeringen av bostadsfinansieringssystemet möjliggör en anpassning och effektivisering av de administrativa resurserna. Även ökad samverkan mellan myndigheter leder till administrativa besparingar.

Inom bostadsdepartementets verksamhetsområde har besluten om ny bostadsfinansiering bl.a. resulterat i en översyn av länsbostadsnämndernas framtida organisation. Vidare har en översyn av den administrativa prövningen av det statliga stödet inletts. Utredningen om en översyn av verksamheten vid statens råd för byggnadsforskning har nyligen lämnat sina förslag. Överläggningar med olika parter inom byggsektorn angående byggnadsforskningens finansiering har genomförts. Inom lantmäteri- och fastighetsdataområdet kommer möjligheterna till rationaliseringar att uppmärksammas. Genomförandet är emellertid i hög grad beroende av att fastighetsdatareformen blir klar i hela landet, vilket beräknas vara fallet år 1995.

2 Översyn av länsbostadsnämnderna

Riksdagens beslut (prop. 1990/91: 34, BoU4, rskr. 92) om ny bostadsfinansiering innebär sammantaget betydande förändringar av länsbostadsnämndernas organisation, arbetsformer och dimensionering.

Beslutet innebär bl.a. att man slopar den nuvarande ordningen med ett statligt reglerat bostadslån, dvs. sådana lån som idag kan beviljas av länsbostadsnämnderna för ny- och ombyggnad av bostäder och som utgör en förutsättning för statliga räntebidrag till kostnaden för ränta på bostadslånet och den underliggande krediten.

Anslagsfinansierade lån av typen ränte- och amorteringsfria lån, såsom tilläggslån för ombyggnad och reparation av bostadshus m.m. kommer länsbostadsnämnderna att ombesörja även i framtiden. Nämnderna kommer också genom ett särskilt intygssystem att pröva när ett projekt uppfyl-

ler de bostadspolitiska krav som ställs för att statligt bostadsstöd skall kunna utgå.

I det nya finansieringssystemet måste den statliga bostadsadministrationen bli neutral i förhållande till olika kreditinstitut. Länsbostadsnämndernas uppgift att fungera som regionala organ åt Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag upphör därmed och motsvarande arbetsuppgifter försvinner.

I december 1990 har en särskild utredare tillkallats för att se över länsbostadsnämndernas organisation, arbetsformer och dimensionering med anledning av riksdagens beslut om ny bostadsfinansiering. Resultatet av utredningen beräknas föreligga inom kort. Vidare arbetar en särskild arbetsgrupp inom bostadsdepartementet med att se över de administrativa styrmedlen inom bostadsfinansieringen. Detta arbete avses vara klart i augusti 1991.

De ställningstaganden och förslag som de två utredningarna kan förväntas utmynna i kommer sannolikt att starkt påverka den regionala bostadsadministrationen, såväl vad gäller organisation som dimensionering.

Resultaten av utredningarna kommer beredas i höstens budgetarbete i samband med den fördjupade prövningen av boverket. En förändring av länsbostadsnämndernas organisation, arbetsformer och dimensionering kommer att ske successivt, dock senast fram till budgetåret 1994/95.

3 Översyn av verksamheten vid statens råd för byggnadsforskning, m.m.

Med anledning av riksdagens beslut våren 1990 om forskningspolitiken (prop. 1989/90: 90, BoU19, rskr. 339) har dels genomförts en översyn av verksamheten vid statens råd för byggnadsforskning (BFR), dels överläggningar med olika parter inom byggsektorn angående byggnadsforskningens finansiering.

BFRs verksamhet och organisation

Den särskilde utredaren (Bo 1990: 02) som tillkallades hösten 1990 med uppgift att utreda vissa frågor om verksamheten vid rådet avlämnade i februari 1991 betänkandet (SOU 1991: 23) Ett nytt BFR – Byggforskningen på 1990-talet. Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna ställer sig i allmänhet positiva till utredningens förslag.

Utredaren hade i uppgift att bl.a. överväga nya organisationsformer vid rådet, pröva uppgiftsfördelningen mellan rådet och boverket respektive statens energiverk samt föreslå de organisatoriska och andra åtgärder som kan erfordras.

Utredaren konstaterar att BFR som sektorsforskningsråd spelar en viktig roll för utvecklingen inom sektorn. Samtidigt behöver nya krav på BFR formuleras, om rådet i framtiden skall kunna motsvara sektorns krav på ett kompetent och aktivt forskningsråd. Rådet skall ha överblick över den FoU-verksamhet som pågår inom sektorn i Sverige och internationellt och

med stöd av denna kunskap löpande beskriva kunskapsfronterna och behovet av förändringar. Jag delar utredarens syn på behovet av överblick. Det gäller inte minst det internationella forskningsfältet. Jag delar också utredarens uppfattning att BFR skall vara en aktiv part i sektorns samlade FoU-verksamhet. Behovet av samverkan mellan BFR och övriga aktörer inom byggsektorn kommer att öka. Det blir då en viktig uppgift för rådet att verka för att gemensamma FoU-satsningar kommer till stånd. Däri ligger att dels stimulera sektorns olika grenar att samverka inom aktuella problemområden och gemensamma program, dels utveckla samarbetsavtal som bl.a. definierar ansvarsområden, former för samfinansiering, planering och beredning samt information om projekt och hur resultaten skall kunna tillgodogöras i den praktiska verkligheten.

Inom ramen för den roll som jag nu har beskrivit bör BFR enligt utredningen ha ett eget ansvar för att sörja för att sektorns behov av kunskap tillgodoses genom FoU-arbete vid högskolor, universitet och institut. Tyngdpunkten bör ligga på att stödja långsiktigt arbetande FoU-miljöer med tvärfacklig eller mångvetenskaplig inriktning. Utredaren erinrar dock om att BFR också bör ha ett ansvar för att bevaka att den disciplinära grundforskningen får erforderliga resurser. I det sammanhanget diskuterar utredningen också former för beredning av ansökningar om stöd till FoU. Utredningen föreslår bl.a. fasta ansökningstillfällen för ram- och basanslag i en delvis ny beredningsform som bättre svarar mot kraven på vetenskaplighet.

Vid beredningen av ansökningar har BFR sedan länge arbetat med olika externa grupper. På senare år har mer systematiskt organiserats program- och uppföljningsgrupper som i första hand knutits till rådets program och delprogram. Utredaren föreslår att BFR inrättar s.k. systemgrupper för övergripande FoU-områden och som till övervägande delen består av forskare. Genom sådana systemgrupper kan enligt utredaren den tvär- eller mångvetenskapliga inriktningen stärkas. Utredaren föreslår vidare att BFRs verksamhet skall delas in i tre huvudområden: samhällsplanering och infrastruktur, produktion samt förvaltning.

Jag delar utredarens uppfattning att BFR skall ha ett eget ansvar för den långsiktiga forskningen för sektorns behov. I princip delar jag också utredarens uppfattning när det gäller beredningsformer och programindelning. Det bör dock i stor utsträckning överlåtas åt BFR att slutligt besluta om programindelningen och om hur ärenden bör beredas.

Vidare anser utredaren att BFR bör verka för ökad samordning inom sektorn på informations- och dokumentationsområdet. Rådet bör därvid begränsa sin egen förlagsverksamhet. Jag delar även här i huvudsak utredningens uppfattning. Genom att närmare samverka med sektorn kan delar av informationsverksamheten särskiljas från BFRs kansli i likhet med vad som redan skett när det gäller dokumentation av forskning.

Jag delar också utredningens positiva syn på den vetenskapliga nämndens (BVN) verksamhet. Samtidigt vill jag betona vikten av att rådet – med stöd av BVN – ökar sin aktivitet när det gäller resultatuppföljning avseende kvalitet, relevans och effektivitet i den forskning som får stöd från rådet.

Utredningen föreslår också att styrelsens ställning stärks. Det bör enligt utredningen ankomma på styrelsen att besluta om policyskapande åtgärder och vissa större ansökningar som bas- och ramanslag samt i fråga om tillsättning av de tidigare nämnda beredningsgrupperna. För egen del anser jag att starka skäl talar för att rådets styrelse ges en starkare ställning än vad som är normalt för statliga myndigheter.

Utredningsförslagen är i stor utsträckning utformade som riktlinjer för ett fortsatt arbete med att utveckla verksamheten vid BFR. Utredaren föreslår också att det i allt väsentligt överlåts åt BFR att närmare utveckla den organisation som man finner lämplig för att verksamheten skall utvecklas i föreslagen riktning. I vissa avseenden kan det dock vara befogat att regeringen närmare anger vissa riktlinjer för hur förändringsarbetet skall bedrivas och preciserar i vilka avseenden organisationen skall ändras. Jag avser att senare återkomma till regeringen med förslag till sådana riktlinjer.

Utredaren konstaterar slutligen att rådet bör kunna fullgöra sina uppgifter med en organisation som innebär cirka 30% färre anställda än dagens organisation. I de förslag till riktlinjer för organisationen som jag senare kommer att redovisa för regeringen – i form av myndighetsspecifika direktiv avseende treårsperioden 1993/94–1995/96 – kommer jag att uppdra åt rådet att planera sin verksamhet utifrån dessa förutsättningar.

Överläggningar med byggsektorn

I syfte att förstärka näringslivets insatser inom byggnadsforskningen har överläggningar ägt rum mellan bostadsdepartementet och företrädare för ett stort antal organisationer inom planerings-, bygg- och förvaltningssektorerna.

Jag kan konstatera att propåerna om en ökad medverkan från branschens sida i FoU-finansieringen mötts med en positiv attityd. Samtidigt har inom vissa delbranscher redovisats osäkerhet, hinder eller problem när det gäller att finna former för finansieringen av FoU-stödet. Överläggningarna har bl.a. visat att alla berörda parter anser det nödvändigt att de grupper som medverkar i finansieringen också får ett avgörande inflytande över medlens användning. Det är en förutsättning för ett aktivt och positivt engagemang från sektorns sida i byggnadsforskningen. Detta engagemang kan avse såväl planering och genomförande av FoU-projekt som spridning av resultat och erfarenheter. Från sektorns sida betonas samtidigt starkt statens ansvar för grundforskning och högskoleutbildning.

Utgångspunkten för överläggningarna har varit att nå ett resurstillskott från sektorn med i storleksordningen 70 milj.kr. per år. En överenskommelse har nu nåtts om en ökad medverkan från entreprenörsledet i byggnadsforskningens finansiering med 25 milj.kr. Därutöver beräknar jag att insatserna från förvaltningsorganisationerna m.fl. skall kunna öka med omkring 5 milj.kr. Förutsättningar har också skapats för nya eller ökade projektinsatser och på sikt nya ramfinansieringsöverenskommelser.

För egen del ser jag positivt på utfallet av överläggningarna. Utöver uppnådda faktiska resultat har också öppningar skapats för att på lite

längre sikt ytterligare öka sektorns insatser. Det gäller främst kommunernas, byggmaterialindustrins och konsultledets insatser, där mera ingående övervägaden visat sig nödvändiga. Överläggningarna bör fortsätta med sikte på att senast den 1 juli 1993 – i samband med att en ny treårsperiod inleds – uppnå den riktpunkt om 70 milj.kr. som sattes upp.

Byggentreprenörernas utfästelse för de närmaste två åren ger således möjligheter till en betydande expansion av FoU-verksamheten. Resurser bör enligt överenskommelsen kunna utnyttjas för insatser av intresse för hela byggsektorn, t.ex. i fråga om infrastruktur, informationsteknologi, byggprocessfrågor och livscykelkostnader. Möjligheterna bör därigenom öka att genom omprioriteringar och förskjutning av resurser göra strategiska insatser som är angelägna.

De fortsatta överläggningarna kan föras parallellt och integrerat med alla de övervägaden och preciseringar som kommer att ske med anledning av den genomförda översynen av verksamheten vid BFR. Som jag nämnde tidigare kommer initiativet när det gäller att genomföra erforderliga ändringar av organisationen i stor utsträckning att ligga hos rådet. Det är därför naturligt att BFR successivt biträder i finansieringsdiskussionerna med berörda parter efter hand som dessa närmar sig konkretisering i form av FoU-program m. m.

Det är naturligt att de insatser det här är fråga om i första hand får sin tyngdpunkt i tillämpad forskning och utvecklingsverksamhet, dvs. i frågor som ligger nära branschorganisationer och företag. Därför är det nödvändigt att finna arbetsformer som tillförsäkrar finansiärerna ett inflytande över användningen av medlen. Sektorsföreträdarnas engagemang, erfarenheter och kunskaper samt deras möjligheter att medverka vid kunskapsspridning och information om forskning, är enligt min mening av lika stort värde som ett ekonomiskt resurstillskott. En förebild för en principiell uppläggning av ett vidgat sektorsstöd kan – utöver de redan befintliga BFR-avtalen – vara de s.k. nationella program för informationsteknologi respektive materialfrågor som styrelsen för teknisk utveckling har tagit initiativet till. Detta arbetssätt skulle ge möjlighet till både en smidig allokering av resurserna i stort och ett inflytande och engagemang i de enskilda programmen.

Mot den bakgrund som jag nu har redovisat torde riksdagens önskemål om ett ökat ansvarstagande från branschen i väsentliga avseenden kunna bli tillgodosedda.

4 Ekonomiska konsekvenser

Jag räknar med att de åtgärder som jag nu har redovisat om översyn av länsbostadsnämnderna och om översyn av verksamheten vid statens råd för byggnadsforskning, m. m. (avsnitten 2 och 3) sammanlagt skall leda till en minskning av den statliga administrationen med minst 64 milj.kr.

5 Vissa frågor om avhjälpande av fukt- och mögelskador

5.1 Bakgrund

Med stöd av lagen (1985: 1040) om rätt för en skadenämnd att besluta i vissa frågor om avhjälpande av fukt- och mögelskador, har regeringen överlämnat till en särskild nämnd – småhusskadenämnden – att i vissa fall besluta om avhjälpande av fukt- och mögelskador i småhus och därmed sammanhängande frågor. Nämnden inrättades den 1 januari 1986 i enlighet med avtal om hjälp till småhusägare som fått fukt- och mögelskador i sina hus, som staten har ingått med Byggentreprenörerna och med Svenska kommunförbundet. För småhus som inte omfattas av avtalen har staten meddelat bestämmelser om stöd till reparation av fukt- och mögelskador. Bestämmelserna återfinns i 4–11 §§ förordningen (1985: 1119) om den statliga fonden för avhjälpande av fukt- och mögelskador i småhus, m.m. Till sin uppbyggnad följer bestämmelserna i förordningen i huvudsak avtalen. För småhus som inte omfattas av avtalen eller 4–11 §§ fondförordningen har inrättats ett särskilt stöd till reparation av småhus som är högst 30 år gamla och som är allvarligt skadade av fukt och mögel. Bestämmelser om detta stöd finns i 12 § nämnda förordning. I 1991 års budgetproposition har jag närmare redogjort för avtalen och de bestämmelser som jag nyss har nämnt (prop. 1990/91: 100 bil. 13, s. 68–69).

Enligt en överenskommelse mellan staten, Byggentreprenörerna och Svenska kommunförbundet har det bildats en ideell förening – Föreningen för avhjälpande av fukt- och mögelskador i en- och tvåbostadshus – som har till ändamål att handha den verksamhet som småhusskadenämndens kansli har att fullgöra enligt avtalen. Nämndens kansli har till uppgift att bereda ärendena hos nämnden. Överenskommelse har också träffats om fördelningen av kostnaderna för småhusskadenämnden och kansliet. Nämndens kansli fullgör motsvarande uppgifter åt den statliga fonden. Ansökningar om stöd som skall prövas av styrelsen i den statliga fonden lämnas sålunda in till nämnden och ärendena hos fonden bereds och föredras av personal vid kansliet.

5.2 Överväganden och förslag

Mitt förslag: Småhusskadenämnden avvecklas den 31 december 1991.

Skälen för mitt förslag: Av de ärenden som nu finns hos nämndens kansli avser flertalet sådana hus som vid ansökningstillfället var äldre än tio år och som bl.a. därför inte omfattas av avtalen eller de bestämmelser i fondförordningen som motsvarar avtalen. Endast enstaka ärenden som numera kommer in till kansliet är sådana som skall behandlas enligt avtalen. De få ärenden som kommer in till småhusskadenämnden motiverar enligt min mening inte ett vidmakthållande av prövningsordningen

enligt avtalen. Inga tecken tyder heller på att någon ökad tillströmning av sådana ärenden kan förväntas.

Mot den bakgrunden har överläggningar tagits upp med Byggentreprenörerna och Svenska kommunförbundet om en avveckling av verksamheten hos småhusskadenämnden. Enligt vad jag har erfarit ställer sig parterna positiva till en avveckling av verksamheten. De skadefall som kommer in bör från och med den 1 juli 1991 behandlas inom ramen för det statliga stödet till fukt- och mögelskadade småhus. Avtalen bör dock tillämpas på ärenden som kommit in före den 30 juni 1991. Nämnden bör därför finnas kvar fram till dess att de ärenden som finns hos nämnden den 1 juli 1991 har slutligt avgjorts. Jag bedömer att en avveckling av nämnden kan ske till den 31 december 1991.

I den mån det under tiden den 1 juli 1991 – den 31 december 1993 kommer in ansökningar som skulle ha behandlats enligt avtalen, bör det företag som uppfört huset fullgöra sina förpliktelser i huvudsak i enlighet med de nuvarande avtalen. Det ankommer då på styrelsen för den statliga fonden att direkt med företaget förhandla om ansvaret för skadornas uppkomst och – liksom i dag – om eventuell samverkan mellan företaget och den statliga fonden i fråga om stöd till reparationsåtgärder. Mitt förslag innebär alltså ingen ytterligare ekonomisk belastning på den statliga fonden.

Vid riksdagens bifall till mitt förslag om avveckling av nämnden avser jag att träffa avtal därom med berörda parter. Därefter skall jag återkomma till regeringen med de förslag till ändringar i fondförordningen som kan föranledas av fondens utökade förpliktelser. Som en konsekvens av mitt förslag om avveckling av nämnden kan lagen (1985: 1040) om rätt för en skadenämnd att besluta i vissa frågor om avhjälpande av fukt- och mögelskador i ett senare skede upphävas. Jag avser att återkomma till regeringen med den frågan under hösten 1991.

Som jag nämnde tidigare finns hos nämnden ett kansli som förvaltas av en ideell förening. Mina förslag förutsätter dels att föreningen avvecklar sitt kansli och att staten inrättar ett motsvarande kansli för handläggning av ärenden hos den statliga fonden, dels att föreningen till det nya fondkansliet överlåter den utrustning som finns hos föreningens kansli. Personalen hos föreningen bör erbjudas anställning hos det nya fondkansliet. En överenskommelse med den innebörden bör, vid riksdagens bifall till mitt förslag, träffas mellan staten och övriga parter i föreningen. Förändringen medför inga kostnadskonsekvenser för staten eftersom staten redan i dag svarar för kostnaderna för personal och utrustning m. m. vid kansliet.

6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de riktlinjer för omställning och minskning av den statliga administrationen inom bostadsdepartementets verksamhetsområde som jag har anfört,

2. godkänna förslaget om avveckling av småhusskadenämnden.
3. ta del av vad jag har anfört om byggnadsforskningens finansiering.

Industridepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: statsrådet Molin

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m. m. såvitt avser omställning och minskning av den statliga administrationen

1 Utgångspunkter för förnyelsearbetet

Under de senaste åren har näringspolitiken fått en delvis ny inriktning. Ett första steg togs i den näringspolitiska propositionen som beslutades våren 1990. Beslutet innebar en vidgad syn på näringspolitiken.

Regeringen beslutade den 7 februari 1991 att lägga fram för riksdagen en proposition med förslag om en samlad näringspolitik för ökad tillväxt.

Näringspolitiken inriktas på att inom ett stort antal områden främja den strukturomvandling som krävs för att möta bl. a. ändrade efterfrågemönster, ökad internationell integration och ökad utländsk konkurrenskraft. I denna omställning spelar ekonomins funktionssätt en viktig roll liksom tillgång på väl fungerade marknader. Mot denna bakgrund presenterade regeringen i propositionen ett stort antal förslag med i huvudsak följande inriktning:

- Satsningar och vidareutveckling av kommunikationer och övrig infrastruktur.
- Utbyggnad av den högre utbildningen inom det tekniska området samt insatser för att främja teknisk utveckling och forskning.
- Regeländring för att tillgodose behovet av väl fungerande marknader och effektiv konkurrens.
- Åtgärder för en förnyelse av återväxten inom näringslivet.
- Utveckling och effektivisering av affärsverken och av myndigheter inom näringspolitikens område.

2 Effektivare administration – ny näringspolitisk myndighet

För att genomföra en framgångsrik och kraftfull näringspolitik för ekonomisk tillväxt krävs bl. a. en myndighetsorganisation som är anpassad till de nya näringspolitiska målen. Regeringen har därför föreslagit i prop. 1990/91: 87 att en ny central näringspolitisk myndighet inrättas.

Den nya myndigheten kommer att påbörja sin verksamhet den 1 juli 1991 och vara lokaliserad i Stockholm. Statens energiverk (STEV), statens industriverk (SIND) och styrelsen för teknisk utveckling (STU) läggs samtidigt ned.

Den nya myndigheten kommer att ha ansvar för bl.a. teknisk forskning och utveckling, energiforskning, småföretagsutveckling, regionalpolitiskt företagsstöd och utvecklingsarbete, energitillförsel, energianvändning samt utredningsverksamhet.

Målen och medlen för näringspolitiken har förändrats, liksom sättet att genomföra olika åtgärder. I flera fall sker idag också dubbelarbete. Genom att bilda en ny myndighet uppnås samordningsvinster och effektiviseringar som bör ge förbättrade förutsättningar att på central myndighetsnivå genomföra en offensiv näringspolitik. Internationaliseringen kommer också att ges en stark återspegling i myndighetens näringspolitiska verksamhet.

Den nya myndighetens uppgifter kommer att ta sin utgångspunkt i en ökad internationalisering, minskad detaljreglering och decentralisering av genomförandet av olika åtgärder. Åtgärder som genomförs skall följas upp och utvärderas av myndigheten. Myndigheten kommer också att ges en flexibel organisation som medger successiva förändringar efter hand som arbetsuppgifterna förändras och utvecklas.

Den nya myndigheten kommer att omfatta ca 430 årsarbetskrafter. Idag är ca 670 personer anställda vid SIND, STU och STEV.

3 Ekonomiska konsekvenser

Jag räknar med att de åtgärder som jag nu har redovisat skall leda till en minskning av den statliga administrationen för den nya näringspolitiska myndigheten med ca 60 milj.kr.

4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om omställningen och minskningen av den statliga administrationen inom industridepartementets verksamhetsområde.

Civildepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: statsrådet Johansson

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. såvitt avser omställning och minskning av den statliga administrationen inom civildepartementets verksamhetsområde

Utgångspunkter för förnyelsearbetet

Civildepartementet svarar för en stor del av den statliga förvaltningen. Inom verksamhetsområdet finns förvaltningar av skilda karaktärer. För regeringskansliets del ansvarar departementet för vissa gemensamma administrativa resurser i statsförvaltningen. Det gäller t. ex. att inom regeringskansliet ansvara för förvaltningskontoret. Andra sådana myndigheter är statistiska centralbyrån på central nivå och länsstyrelserna på regional nivå. Andra gemensamma resurser är de s. k. stabsmyndigheterna, främst statskontoret, riksrevisionsverket, statens arbetsgivarverk och statens institut för personalutveckling. En annan myndighet med likartade arbetsuppgifter är länsstyrelsernas organisationsnämnd.

Det pågår ett brett förändringsarbete inom hela verksamhetsområdet. I fråga om stabsmyndigheterna pågår en översyn inom ramen för utredningen (C 1990: 04) om stöd till förnyelsearbetet i statsförvaltningen. Syftet är att få en myndighetsorganisation som ännu bättre skall kunna utgöra ett stöd i förändringsarbetet, bl. a. genom att skapa en klarare rollfördelning och tydliga finansieringsformer.

Inom departementets verksamhetsområde finns också myndigheter med centrala förvaltningsuppgifter, exempelvis kammarkollegiet och rikspolisstyrelsen. Avgiftsfinansieringen skall utvecklas på kammarkollegiets myndighetsområde för att verksamheten mera skall kunna anpassas till efterfrågan. En efterfrågestyrning av rikspolisstyrelsens stödjande funktioner skall tillskapas för att öka kostnadseffektiviteten inom polisväsendet. En regelreformering, som syftar till att minska detaljregleringen, skall medföra en minskad central administration.

Den övergång till resultatorienterad styrning, som nu genomförs inom den offentliga sektorn, ger utrymme för delegeringar till regional och lokal nivå inom polisorganisationen och därmed till att anvisade resurser kan utnyttjas mer effektivt.

Civildepartementet svarar också för länsstyrelserna. En rad sektorer utvecklar nu sin beställarroll gentemot länsstyrelserna. Det ankommer på departementet att stödja och utveckla den samordnade länsförvaltningen så att uppgifterna kan klaras bättre och administrativa vinster skapas. Regionalt bör länsstyrelserna vara ett stöd för administrativ samverkan

och samtidigt svara för erfarenhetsspridningen på detta område. Länsstyrelsens roll bör renodlas ytterligare i linje med riksdagens beslut om samordnad länsförvaltning, bl.a. bör länsstyrelsens roll som mellannivå i vissa förvaltningsärenden slopas.

Inom civildepartementet pågår också en översyn av små myndigheter och nämnder i avsikt att förenkla organisationen, avreglera och samordna uppgifter.

1 Stabsmyndigheterna

För att höja effektiviteten i den statliga verksamheten pågår en målmedveten förändring av det sätt på vilket verksamheterna styrs. Myndigheterna ges ett ökat ansvar för resultaten av sin verksamhet och ökade befogenheter att avgöra hur den skall bedrivas. Verksamheten vid de s.k. stabsmyndigheterna, främst riksrevisionsverket, statskontoret, statens arbetsgivarverk, och statens institut för personalutveckling, har präglats av den hittillsvarande ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna. När denna ändras, förändras också förutsättningarna för det centrala stödet till utvecklings- och förändringsarbetet.

Regeringen har mot denna bakgrund uppdragit åt en särskild utredare (C 1990: 04) att lämna förslag om den framtida stödverksamhetens inriktning, omfattning, organisation och finansiering. Utredningsarbetet skall avrapporteras under maj 1991.

Utredningens förslag bör leda till en förändrad arbetsinriktning och effektivisering av verksamheterna som samtidigt möjliggör besparingar på statsbudgeten med *minst 50 milj.kr.*

2 Statlig revision

Ett särskilt arbete pågår för att anpassa revisionen till de nya förutsättningar som följer av övergången till resultatorienterad styrning och den nya budgetprocessen. Ett viktigt underlag för detta är revisionsutredningens betänkande (SOU 1990: 64) Årlig revision i statsförvaltningen. Utredningens förslag har remissbehandlats. I årets budgetproposition (prop. 1990/91: 100 bil. 2 s. 26) redovisade regeringen att ställning borde tas till vissa frågor och förslag föreläggas riksdagen även om utredningens förslag då fortfarande var föremål för beredning.

Vissa av de frågor som utredaren har behandlat är dock beroende av budgetpropositionsutredningens förslag (SOU 1990: 83) och den tidigare nämnda utredningen om stöd till förnyelsearbetet i statsförvaltningen. De beslut som nu är aktuella ankommer enligt min bedömning på regeringen att fatta. Jag vill dock bereda riksdagen tillfälle att ta del av de förändringar som nu kommer att genomföras.

Den nu aktuella utvecklingen av myndigheternas löpande och årliga redovisning och revisionen av denna innebär i korthet följande. Myndighetens ledning, i förekommande fall dess styrelse, beslutar om en samlad

årsredovisning och ansvarar för rapporteringen till regeringen en gång om året. Årsredovisningen skall bestå av två delar. En resultatredovisning samt ett sammandrag av årsbokslutet med viss komplettering och analys. Det fullständiga bokslutet blir i huvudsak en myndighetsintern avslutning av räkenskaperna.

Årsredovisningen skall revideras i sin helhet. I enlighet med regeringens förslag i årets budgetproposition skall således även resultatredovisningsdelen revideras. Revisionsberättelsen skall, liksom hittills, lämnas till myndigheten. Om revisionsberättelsen innehåller anmärkningar mot myndighetens redovisning, s.k. oren revisionsberättelse skall, till skillnad från nuvarande ordning, kopia av den lämnas till regeringen.

Myndigheternas styrelser kommer att åläggas ett tydligare ansvar att fatta beslut om åtgärder med anledning av revisionsberättelsen. Om revisionsberättelsen innehåller anmärkningar mot myndighetens årsredovisning skall styrelsen om sådan finns och i annat fall verkschefen till regeringen redovisa, vidtagna och planerade åtgärder senast två månader efter det att myndighetens styrelse har fått revisionsberättelsen.

Riksrevisionsverket kommer att åläggas att en gång om året informera regeringen om problem och behov av åtgärder av generell karaktär som framkommit vid revisionen.

Åtgärderna följer i huvudsak utredningens förslag med undantag av att utredningen föreslår att revisionsberättelsen skall lämnas till regeringen. Jag är inte beredd att nu förorda en ändring av den nuvarande ordningen. Slutlig ställning till denna fråga bör enligt min bedömning tas i anslutning till den av regeringen aviserade översynen av styrelsernas roll och ansvar. Med de justeringar av den nuvarande ordning som jag har redovisat kommer myndighetsledningarnas skyldighet att till regeringen redovisa åtgärder med anledning av orena revisionsberättelser att innebära en mycket tydlig återkoppling till regeringen. Revisionsberättelserna blir därmed en viktig del i den resultatorienterade styrningen och budgetdialogen.

3 Regeringskansliets internadministration

Förändringsarbetet inom den statliga verksamheten ställer ökade krav på regeringskansliet. Det gäller bl.a. beställarrollen gentemot myndigheterna och att utveckla metoder för att mäta det resultat som varje enskild myndighet presterar. Därutöver behöver regeringskansliets internadministration rationaliseras och göras effektivare. Departementen skall i ökad utsträckning ta ansvar för kostnader som rör den egna basservicen. En översyn skall genomföras för att se över och föreslå förändringar som möjliggör en ökad efterfrågestyrning och ett ökat kostnadsansvar och som klargör ansvarsfördelningen mellan departementen och förvaltningskontoret. Översynen bör leda till besparingar inom departementen och den samlade administrationen på *ca 45 milj.kr.*

4 Statistik

Regeringen har uppdragit åt en särskild utredare (SOU 1990:07) att se över den statliga statistikens styrning, finansiering, samordning m.m. Utredningen, som skall ha slutfört sitt arbete senast den 30 april 1992, bör leda till att den statliga statistiken i ökad omfattning efterfrågestyrs och att användarna ges ett ökat finansiellt ansvar. En anpassning till minskade statistikbehov som en följd av en mindre reglerad förvaltning bedömer jag kommer att leda till sänkta kostnader för statistikproduktionen.

Som en följd av omställningen och minskningen av den statliga administrationen i övrigt bedömer jag att anpassningen av statistiken kommer att leda till en besparing på statsbudgeten med *ca 40 milj.kr.* Besparingsåtgärderna kommer att redovisas i 1993 års budgetproposition.

5 Kammarkollegiet

Kammarkollegiets verksamhet är till stora delar avgiftsfinansierad. Utöver fondförvaltning tillhandahåller kollegiet också tjänster i fråga om ekonomisk service till små och medelstora myndigheter. Verksamheten är i denna del helt efterfrågestyrd, och den innebär att andra myndigheter inte själva behöver anställa personal för vissa ekonomifunktioner utan i stället köper motsvarande tjänster av kollegiet. Avsikten är att kartlägga om fler verksamhetsgrenar kan avgiftsfinansieras. Dessutom bör klarläggas om nuvarande avgifter är satta så att de motsvarar de faktiska kostnaderna för verksamheten. Detta bör leda till besparingar på statsbudgeten med *ca 3 milj.kr.*

6 Små nämnder och myndigheter

En översyn pågår inom civildepartementet av små nämnder och myndigheter.

Regeringen har nyligen med anledning av översynen gett statens arbetsgivarverk i uppdrag att förhandla med de statsanställdas huvudorganisationer om en ny form för samverkan i arbetsmiljöfrågor. Syftet är att statens arbetsmiljönämnd skall upphöra som myndighet och att central samverkan inom arbetsmiljöområdet skall organiseras och finansieras på annat sätt av parterna.

Även andra små myndigheter och nämnder skall ses över. Inriktningen är att uppgifter så långt möjligt skall samordnas hos andra myndigheter eller organ. I den mån nämnderna är avtalsreglerade kommer regeringen att uppdra åt statens arbetsgivarverk att förhandla om deras avveckling.

I syfte att utveckla en administrativ samordning av statlig verksamhet har regeringen uppdragit åt statskontoret att lämna förslag till hur administrationen kan förbättras inom ett geografiskt begränsat område, nämligen Riddarholmen i Stockholm. Uppdraget avser administrativa rutiner vid bl.a. kammarkollegiet, jämställdhetsombudsmannen, diskriminerings-

ombudsmannen och vissa domstolar. Genom en administrativ samordning kan myndigheter eller annan statlig verksamhet få lägre kostnader för administrationen samtidigt som de får tillgång till högre kompetens än de själva skulle ha råd till.

Totalt kan dessa åtgärder beräknas innebära en besparing på *ca 2,5 milj.kr.*

7 Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas verksamhet har noga utretts och övervägts inför beslut om och under genomförande av samordnad länsförvaltning (prop. 1988/89: 154, BoU 1989/90: 4 och 9, rskr. 89). Med utgångspunkt i den nya länsstyrelseinstruktionen (1988: 971, omtryckt 1990: 251) anges i årets budgetproposition följande huvudområden för länsstyrelsernas verksamhet:

- Länsstyrelsen skall följa upp att den nationella politiken och de nationella målen inom ett stort antal verksamhetsområden får genomslag inom länet.
- Länsstyrelsen skall främja länets utveckling och på regional nivå ansvara för samordningen av statens regionala utvecklingsinsatser.
- Länsstyrelsen skall svara för en effektiv statlig förvaltning på regional nivå.

Av årets budgetproposition (prop. 1990/91: 100 bil. 15 s. 55) framgår vidare att reformen med samordnad länsförvaltning kan beräknas ge möjligheter till administrativa besparingar motsvarande *minst 31 milj.kr.* Besparingarna fördelas över två år med 10 milj.kr. för budgetåret 1991/92 och 21 milj.kr. för budgetåret 1992/93.

Jag har nyligen beslutat om en översyn av organisationsstrukturen inom polisväsendet. Översynen sker genom en särskild projektorganisation inom civildepartementet och i enlighet med vad som anförs i en inom civildepartementet upprättad promemoria (dnr C 91/443/PO). Av promemorian framgår att översynen bl.a. skall syfta till att stärka den regionala nivån inom polisorganisationen. Samtidigt skall översynsarbetet bedrivas med den utgångspunkten att funktionen som regional polischef skall vara förenad med en befattning som polischef i den lokala polisorganisationen (den s.k. länspolismästarmodellen). Enligt min bedömning kan resultatet av översynen beräknas innebära en besparing på länsstyrelsernas förvaltningskostnader med sammanlagt *ca 15 milj.kr.* från och med budgetåret 1993/94.

När det gäller övriga möjligheter till besparingar på länsstyrelseområdet vill jag anföra följande.

Som chefen för jordbruksdepartementet tidigare har redogjort för (bil.II:8), har regeringen nyligen föreslagit väsentliga förenklingar av jordförvärvslagstiftningen (prop. 1990/91: 155). De föreslagna ändringarna kommer att innebära minskade arbetsuppgifter för länsstyrelserna genom att ett avsevärt mindre antal jordförvärv kommer att behöva prövas.

Därigenom bedöms besparingar kunna göras på länsstyrelsernas förvaltningskostnader.

Olika åtgärder är tänkbara för att minska kostnaderna för myndigheternas kungörelseannonsering i dagspressen. Ett sätt är att ändra eller helt slopa det nuvarande kravet på att sådan annonsering skall ske i alla dagstidningar med en spridning på utgivningsorten till minst fem procent av hushållen. En sådan förändring skulle medföra minskade kostnader för länsstyrelsernas kungörelseannonsering.

Länsstyrelserna är utbetalningsmyndighet i ärenden om statlig lönegaranti vid konkurs. Som chefen för arbetsmarknadsdepartementet tidigare har redogjort för (bil.II:9), bör i fortsättningen kronofogdemyndigheterna vara utbetalningsmyndighet i sådana ärenden. Detta innebär möjligheter till administrativa besparingar.

Kostnaderna för länsstyrelsernas verksamhet med bil- och körkortsregister samt handels- och föreningsregister uppgår till sammanlagt ca 200 milj.kr. Verksamheterna är avgiftsbelagda och avgifterna täcker i stort sett kostnaderna. Intäkterna för verksamheten tillförs dock inte registerverksamheten direkt, utan bokförs på en inkomsttitel på statsbudgeten, samtidigt som kostnaderna täcks genom länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Utredningen (K 1989:03) om översyn av huvudmannaskapet för bilregistret m.m. har nyligen lämnat förslag beträffande bil- och körkortsregistren (SOU 1991:14). Denna verksamhet berörs också av den pågående utredningen (K 1991:01) om det offentliga trafiksäkerhetsarbetets organisation (dir.1990:86). Statskontoret har nyligen lämnat förslag till effektivisering av handels- och föreningsregistreringen. Jag räknar med att effektivitetsförbättringar som också ger en bättre service till allmänheten kan genomföras vid de nämnda registerverksamheterna hos länsstyrelserna, bl.a. med anledning av utredningsförslagen. T.ex. bör avgiftsintäkterna mer direkt kanaliseras till den berörda verksamheten. På så sätt stimuleras att tillgängliga resurser används på ett effektivt sätt, och ökad verksamhetsvolym ger snabbt utslag i ökade intäkter.

En systematisk genomgång av länsstyrelsernas omfattande verksamhet med olika förvaltningsärenden bör göras i syfte att slopa onödiga regler och föra över viss verksamhet till andra myndigheter, om detta kan ge bättre service och minskade kostnader.

En liknande genomgång av olika gemensamma arbetsuppgifter som rör länsstyrelseorganisationen görs f. n. av den utredning om de s. k. stabsmyndigheterna (C 1990:04) som jag tidigare har nämnt. Genomgången sker mot bakgrund av de ändrade förutsättningar som följer av reformen med samordnad länsförvaltning och övergången till mål- och resultatorienterad styrning. Bl.a. övervägs om det är lämpligare att arbetsuppgifter som nu utförs av länsstyrelsernas organisationsnämnd i stället utförs av länsstyrelserna själva eller av andra myndigheter. Jag räknar med att detta arbete skall leda till vissa besparingar.

Innan besparingsmöjligheterna kan beräknas i detalj på de sistnämnda områdena krävs ytterligare överväganden. Jag gör dock den bedömningen att de kan uppgå till sammanlagt *ca 50 milj.kr.*

Jag vill i detta sammanhang också peka på två utredningsuppdrag som

kan leda fram till strukturförändringar på litet längre sikt när det gäller den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad. För det första har jag i dag fått regeringens bemyndigande att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en analys av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad samt presentera en perspektivstudie med några alternativ för en framtida struktur. För det andra har jag i dag också fått regeringens bemyndigande att tillkalla en särskild utredare med uppgift att analysera för- och nackdelar med nuvarande länsindelning i västra Sverige samt föreslå de åtgärder som behövs för att komma tillrätta med nackdelarna.

8 Polisväsendet

Inom civildepartementet har – som framgår av vad som tidigare sagts – nyligen påbörjats en översyn av organisationsstrukturen inom polisväsendet (jfr prop. 1990/91: 100 bil.15 s. 63). Målet för översynen är att föreslå förändringar i fråga om organisation och uppgifter på alla nivåer inom polisen i syfte att skapa en organisationsstruktur som skall möjliggöra ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Ett medel i detta arbete är att fortsätta decentraliseringsarbetet inom polisen. En anpassning av organisationen med hänsyn till det nya budgetsystemet med treåriga budgetramar som avses bli infört för polisens del i och med budgetåret 1992/93 kommer att medföra en decentralisering av viktiga ekonomiadministrativa funktioner från central nivå till polisens fältorganisation.

I förutsättningarna för översynen ingår att de förändringar som vidtas skall leda till påtagliga besparingar på polisområdet utan att polisens möjligheter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet försämras.

På central nivå inom polisväsendet bör besparingar kunna göras genom en renodling av rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet. Styrelsens främsta uppgifter bör vara att förmedla statsmakternas beslut i olika frågor till den övriga polisorganisationen, att följa upp att besluten genomförts samt att förse regeringen med underlag för ställningstaganden. Ett led i arbetet med att renodla rikspolisstyrelsens roll är att stödjande funktioner som polishögskolan, kriminalpolisverksamheten samt register- och ADB-verksamheten ges en självständigare ställning gentemot myndigheten med en efterfrågestyrning från polisorganisationen som främjar en ökad kostnadseffektivitet.

Inom den lokala polisorganisationen kan väsentliga besparingar göras genom en rationalisering av de administrativa funktionerna, bl.a. på så sätt att vissa funktioner sköts på regional nivå för ett helt län eller genom att större polismyndigheter lämnar stöd till andra polismyndigheter i form av administrativ service. Om inte åtgärder av detta slag ger ett tillfredsställande besparingsresultat kan ytterligare besparingar göras genom sammanslagning av polismyndigheter.

I sammanhanget bör nämnas det intensiva rationaliseringsarbete som pågår inom polisen inom ramen för 1989/90 års avtalsuppgörelse. Resultatet av detta arbete innebär inte bara att polisen blir avsevärt bättre rustad

att lösa sina uppgifter på ett effektivt sätt, utan också att det skapas gynnsamma förutsättningar för de kostnadsbesparingar som är förutsatta.

Genom den nu igångsatta översynen av organisationsstrukturen inom polisen kommer det att bli möjligt att mera i detalj avgöra hur stora besparingar som kan göras på central nivå respektive länsvis inom polisen. Statsmakterna kommer därmed att få ett underlag för att fastställa sparmål för olika delar av polisorganisationen. Det bör dock i princip vara en sak för myndigheterna själva att besluta om de interna organisationsförändringar som behöver göras vid respektive myndighet för att sparmålen skall uppnås. Också när det gäller en eventuell sammanslagning av polismyndigheter bör initiativet i första hand komma från lokal och regional nivå inom polisorganisationen (jfr prop. 1989/90: 155, s. 59).

En utredning kommer att tillsättas med uppdrag att se över möjligheterna att införa en ökad avgiftsbeläggning av polisens verksamhet (jfr prop. 1989/90: 155, s. 33).

Budgetmässigt bör förändringarna leda till besparingar inom polisen på *130 milj.kr.* Av detta belopp kan ca 20 milj.kr. hänföras till minskade utgifter till följd av avgiftsbeläggning och 10 milj.kr. till besparingar på central nivå. Återstoden av besparingarna fördelas på polisens regionala och lokala nivå. Med hänsyn till polisorganisationens storlek och uppbyggnad torde förändringarna inte kunna vara helt genomförda på alla nivåer förrän vid utgången av budgetåret 1993/94, då de avsedda besparingarna också kan beräknas få fullt genomslag.

I samband med att ansvaret för utredning av s.k. asylärenden delvis övergår från polisen till statens invandrarverk den 1 juli 1992 (jfr prop. 1990/91: 100 bil. 15 s. 66) blir det aktuellt att föra över resurser från polisen till invandrarverket.

9 Konkurrens- och konsumentfrågor

Målet för den ekonomiska politiken är att öka effektiviteten i ekonomin och att dämpa pris- och kostnadsökningarna. En väl fungerande konkurrens mellan företag och andra marknadsaktörer ökar effektiviteten och stimulerar till bättre prestationer och lägre kostnader. En viktig del i arbetet att skapa väl fungerande marknader är den pågående avvecklingen av regleringar inom viktiga samhällsområden och att öka inslagen av utländsk konkurrens. En annan viktig del är en effektiv konkurrensövervakning. En kommitté har för närvarande i uppdrag att överväga ytterligare konkurrensfrämjande åtgärder (Konkurrenskommittén C 1989:03). Kommittén – som lämnar sitt slutbetänkande sommaren 1991 – kommer också att föreslå hur en lämplig myndighetsstruktur på konkurrensområdet bör vara utformad för framtiden inte minst med hänsyn till de uppgifter som ett närmande till EG medför.

Betydelsen av en effektiv konkurrensövervakning tillsammans med de omfattande avregleringar som nu genomförs innebär en strukturell tyngdpunktsförskjutning från myndigheter som har att administrera regleringar till myndigheterna på konkurrensområdet.

Trots den prioritet konkurrensövervakningen har – samt i avvaktan på konkurrenskommitténs slutliga förslag när det gäller myndighetsstrukturen – bedömer jag det möjligt att under budgetperioden 1992/93 – 1993/94 genomföra effektiviseringar i verksamheten som ger besparingar på ca 5 % på konkurrensområdet.

Insatserna för en förstärkt samhällsekonomisk utveckling är viktig för konsumenterna men ställer också nya krav på konsumentpolitiken. De hushållsekonomiska frågorna, den västeuropeiska integrationen samt utvecklingen av den lokala konsumentverksamheten fordrar stora insatser av konsumentmyndigheterna under de närmaste åren.

Efter samråd med statsrådet Wallström finner jag dock att det i slutet av planeringsperioden kommer att finnas utrymme för administrativa rationaliseringar genom att datorstödet byggs ut, arbetsmetoder förändras och ansvarsgränser till sektorsmyndigheter som arbetar med konsumentfrågor renodlas. En besparing på ca 5 % på konsumentområdet bör vara möjlig.

Jag bedömer att en besparing på sammanlagt *minst 7 milj.kr.* kan göras på förvaltningsanslagen för myndigheterna på konkurrens- och konsumentområdena.

10 Statliga myndigheters telekommunikationer

Under senare år har regeringen i flera sammanhang uttalat att en samordnad syn på utbyggnaden av telekommunikationen inom och mellan myndigheter är av strategisk betydelse för hela statsförvaltningen och dess avnämare. Rätt utnyttjade utgör de tjänster som den framtida telekommunikationen kan erbjuda ett viktigt hjälpmedel i den fortsatta omställningen av den offentliga sektorn.

Utgångspunkten för den framtida statliga telekommunikationen bör vara att standardiserade och kostnadseffektiva nättjänster skall kunna erbjudas statliga myndigheter som service och stöd. Eftersom kostnaderna för de statliga myndigheternas telekommunikationer och posthantering är höga samt bedöms växa kraftigt under 1990-talet, bör infrastrukturen på data- och kommunikationsområdet ses över. Viktigt för infrastrukturen är upphandling, användning av standarder i data- och kommunikationssystem samt användning av gemensamma kommunikationstjänster.

Mot denna bakgrund kommer regeringen våren 1991 att inrätta en delegation, bestående av företrädare för statliga myndigheter för att i samverkan med statskontoret genomföra åtgärder som effektiviserar statliga myndigheters telekommunikation. I arbetet ingår även att genomföra åtgärder för att förbättra statliga myndigheters telefonservice åt allmänheten, vilket riksdagen har uttalat sig för (FiU 1988/89: 30, rskr. 328).

Regeringen kommer i 1992 års budgetproposition att lämna en redogörelse för de kostnadsminskningar som kan göras genom en bättre samordning av telekommunikationstjänsterna.

11 Regelförenkling

Utöver den omstrukturering av verksamheten på civildepartementets område som de föreslagna besparingarna förutsätter och som nu kommer att genomföras har flera utredningar till uppgift att ta fram nya regel- och verksamhetsstrukturer som ytterst syftar till att få en bättre och mindre resurskrävande verksamhet.

Beredningen (C 1990:B) för samverkan mellan stat och kommun behandlar frågor om förnyelse och utveckling inom den offentliga sektorn. Exempel på frågor som övervägs är statens styrning och uppföljning av kommunal verksamhet samt effektivitet och produktivitet. En rapport om regelreformering i bl.a. kommuner och landsting kommer inom kort att läggas fram av 1983 års stat-kommunberedning (C 1983:02).

En nyligen tillkallad utredning (dir. 1991:22) skall se över lotterilagstiftningen för att bl.a. förbättra strukturen på hanteringen av lotterifrågorna. Dessutom kommer reglerna om pantlånerörelse och redovisning att ses över.

Nyligen har ett avtal slutits om pensionsplan för arbetstagare hos staten m. fl. Avtalet ersätter 1974 års allmänna pensionsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän. Med anledning härav behöver det omfattande regelsystem som ansluter till pensionsavtalet omarbetas. Arbetet härmed kommer givetvis att bedrivas i syfte att uppnå regelförenklingar och därmed minskade administrativa kostnader.

Frågor om en förenklad regelstruktur och en ny verksamhetsstruktur för att uppnå besparingar i statsverksamheten är ett genomgående inslag i departementets utredningsarbete. Det gäller att finna enklare och därmed mindre kostnadskrävande regler och verksamhetsformer samtidigt som rollerna beställare-leverantör renodlas för att öka kostnadsmedvetandet.

I likhet med allt annat utredningsarbete bedrivs arbetet i dessa utredningar i syfte att så smidigt som möjligt anpassa de svenska reglerna till EG:s regelverk.

12 Ekonomiska konsekvenser

Jag räknar med att de åtgärder som jag nu har redovisat sammanlagt skall leda till en minskning av den statliga administrationen med ca 370 milj. kr. under budgetåren 91/92–93/94.

13 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna de riktlinjer för omställning och minskning av den statliga administrationen inom civildepartementets verksamhetsområde som jag har anfört.

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört angående statlig revision (avsnitt 2).

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Föredragande: statsrådet Dahl

Anmälan till proposition med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m. m. såvitt avser omställning och minskning av den statliga administrationen

1 Utgångspunkter för förnyelsearbetet

Riktlinjer för verksamheten inom huvuddelen av miljödepartementets ansvarsområde har nyligen lagts fast i regeringens proposition 1990/91: 90 En god livsmiljö. Av propositionen framgår bl. a. att förändrade krav ställs på administrationen av verksamheten. Till viss del föreslås ökade resurser. I övrigt förutsätts myndigheterna klara de ökade uppgifterna genom effektiviseringar och rationaliseringar i befintlig verksamhet.

Huvuduppgiften för 1990-talet är att ställa om samhällets alla verksamheter i miljövänlig riktning. Det innebär en omfattande miljöanpassning av olika verksamheter. Olika samhällssektorer måste ta ett större ansvar för miljöfrågorna.

Den statliga administrationen inom miljödepartementets verksamhetsområde är relativt ny och fortfarande delvis under uppbyggnad. Till följd av de krav som ställs inom miljöområdet enligt principen om att förorenaren skall betala (Polluter-Pays-Principle) är utgifterna på statsbudgeten för den statliga administrationen relativt begränsade.

Utvecklingen av förvaltningen inom miljödepartementets verksamhetsområde innebär dels effektiviseringar, dels en omställning av administrationen till följd av politiska förändringar. Inriktningen av arbetet följer därvid riktlinjerna för den förnyade styr- och budgetprocessen med övergång till mera resultatorienterad styrning, större krav på uppföljning och utvärdering och en ökad samverkan mellan olika myndigheter och organisationer. Den ökade internationaliseringen ställer ökade krav men skapar också möjligheter till samordningsvinster genom internationellt samarbete.

Följande projekt av översyns- och samordningskaraktär pågår eller planeras inom departementets verksamhetsområde. Chefen för arbetsmarknadsdepartementet har tidigare denna dag redovisat ett uppdrag om ökad samordning av tillsynen av arbetsmiljön och den yttre miljön.

2 Översyn av miljölagstiftningen

Den parlamentariska kommitté som tillsattes i maj 1989 för att se över miljölagstiftningen har i slutet av januari 1991 överlämnat ett principbetänkande (SOU 1991: 4). I propositionen En god livsmiljö redovisas utgångspunkterna för kommitténs fortsatta arbete. Dessa är i huvudsak följande.

Kommittén skall ta sikte på att samla miljölagarna – bl. a. naturresurslagen, miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter och naturvårdslagen – i en miljöbalk.

Omsorgen om människors hälsa och miljön skall bilda utgångspunkten för miljölagstiftningen. Lagstiftningen skall också omfatta bestämmelser om en ansvarsfull hushållning med gemensamma resurser. Regleringen av trafikens miljöfrågor skall harmoniseras med annan miljölagstiftning.

Tillåtlighetsreglerna skall skärpas. Ett betydligt vidare utrymme bör ges åt generella föreskrifter för verksamheter som finns i stort antal och som har likartad utformning. Detta kommer att innebära rationaliseringar och besparingar för den statliga administrationen, näringslivet och kommunsektorn. Det bör ankomma på kommittén att redovisa hur effektiviteten påverkas av en sådan lagstiftning. Kommittén bör därvid ange besparings- och rationaliseringseffekter för olika samhällssektorer. I syfte att bl. a. vinna erfarenheter bör kommittén kunna pröva och redovisa sådana förändringar av reglerna som i större utsträckning bygger på bl. a. generella föreskrifter.

Genom att miljölagstiftningen blir enhetligare och lättare att tillämpa bör vissa vinster i administrationen kunna uppnås. Kommittén bör lägga fram förslag till de organisationsförändringar som föranleds av kommitténs förslag.

Tilläggsdirektiv till kommittén planeras under våren 1991.

En samlad miljöbalk enligt vad regeringen har beskrivit i propositionen En god livsmiljö bör enligt min mening ge sådana effekter på samhällsekonomin och minska byråkratin att den bör ses som en viktig del av insatserna för att minska den statliga administrationen på sikt. Betydande administrativa vinster bör kunna uppnås genom rationaliseringar i ansökningsförfarande, tillståndsgivning etc. Dessa rationaliseringar bör enligt min bedömning medföra effektiviseringar i av staten genererad administration inom näringslivet och kommunsektorn men också i den statliga administrationen på sammanlagt flera tiotals milj. kr. när lagändringarna har genomförts.

3 Översyn av statens naturvårdsverk

En särskild utredare tillkallades den 1 november 1990 för att utreda statens naturvårdsverks framtida uppgifter och organisation. Utgångspunkter för arbetet är enligt direktiven (Dir. 1990: 67) att naturvårdsverkets centrala roll i det samlade miljöarbetet skall stärkas och att verkets organisation

anpassas till en mål- och resultatorienterad styrning, en medveten decentralisering samt integrering av miljöarbetet i olika sektorer (sektorsprincipen).

Utredaren har nyligen i betänkandet (SOU 1991: 32) Naturvårdsverkets uppgifter och organisation presenterat ett principförslag till förändrad arbetsinriktning och organisation för naturvårdsverket. Utredaren föreslår att naturvårdsverkets uppgifter när det gäller forskning och miljöövervakning skall renodlas till en beställarroll, medan utförande av dessa verksamheter skall ske utanför verket. Härigenom sker en övergång till efterfrågestyrning av dessa verksamheter.

Han föreslår att vissa verksamheter skall överföras från naturvårdsverket till andra myndigheter och universitet. Av verkets nuvarande laboratorieenheter föreslår utredaren att

- kustlaboratorieenheten, som är inriktad på fiskeekologi, förs till fiskeristyrelsen,
- de som genomför miljöövervakning – sötvattenenheten, landenheten och delar av kustvattenenheten – förs till lantbruksuniversitetet eller Uppsala universitet,
- de som är inriktade på forskning – enheterna för organiska miljögifter och akvatisk toxikologi – förs till universitetet,
- de som är inriktade på kvalitetssäkring – luftenheten och enheten för metallekologi och vattenkemi – tills vidare stannar kvar i verket, knyts till tillsynsverksamheten och avgiftsfinansieras.

Vidare föreslår utredaren att verkets fjällenhet förs till länsstyrelsen i Norrbottens län och att huvudansvaret för jaktfrågorna förs till skogsstyrelsen.

Förslaget innebär vidare förenklingar när det gäller hantering av frågor om bl.a. naturreservat, nationalparker och jakt.

Begränsningar i verkets arbete med enskilda ärenden och detaljfrågor ger, enligt utredaren, möjlighet till kraftsamling och förstärkning av verkets centrala roll och insatser i de viktigaste miljöfrågorna.

Naturvårdsverket föreslås få en utvecklad och mer renodlad roll med en starkare tonvikt vid ett arbete med mål, vägledning, samordning och uppföljning i miljöarbetet, särskilt i förhållande till sektorsmyndigheter samt regionala och lokala myndigheter. Likaså anser han att verkets roll som stabsorgan åt regeringen bör stärkas. Internationella, ekonomiska och juridiska aspekter bör ges större tyngd i verkets arbete. Arbetet med strategiska frågor bör ges högre prioritet och bedrivas i projektform direkt under en förstärkt verksledning.

I propositionen En god livsmiljö angav regeringen att i avvaktan på utredarens resultat borde naturvårdsverket inte nu ges någon treårig budgetram. Verket bör emellertid fasas in i den treåriga budgetcykel som omfattar budgetåren 1991/92–1993/94. Regeringen angav därför att naturvårdsverket bör få direktiv för en förnyad fördjupad anslagsframställning avseende budgetåren 1992/93–1993/94.

Verket bör därvid enligt min mening redovisa vilka resurser som bör föras över till andra myndigheter och organisationer. Verket bör också redovisa vilka besparingar som den nya organisationen totalt sett beräknas

medföra. Vidare bör verket redovisa hur den laboratorieverksamhet som enligt utredaren tills vidare bör finnas kvar inom verket kan föras samman med annan laboratorieverksamhet utanför verket.

Jag vill redan nu ta upp den del av utredarens förslag som rör överföring av naturvårdsverkets kustlaboratorium till fiskeristyrelsen. Utredarens förslag ligger helt i linje med vad naturvårdsverket har tagit upp i en skrivelse våren 1990. Merparten av verksamheten finansieras med intäkter från kraftindustrin. Resterande delar finansieras med medel från fjortonde huvudtitelns anslag B 1. Statens naturvårdsverk. Regeringen har i prop. 1990/91: 90 föreslagit att riksdagen till Statens naturvårdsverk anvisar ett ramanslag på 424 816 000 kr. Med ändring av detta förslag beräknar jag nu anslaget B1. Statens naturvårdsverk för nästa budgetår till 423 776 000 kr., vilket är en minskning med 1 040 000 kr. Chefen för jordbruksdepartementet har tidigare denna dag föreslagit en motsvarande ökning av anslaget till fiskeristyrelsen.

Ställningstagande till de organisatoriska förslagen i övrigt avses tas före den 1 juli 1991 då nuvarande organisationsbeslut löper ut. Övriga förslag, bl.a. de som rör lagändringar m.m., behandlas senare. Omorganisationen bör vara helt genomförd den 1 juli 1992.

4 Samlokalisering och viss samordning av kärnsäkerhets- och strålskyddsmyndigheterna

Miljödepartementet har tidigare undersökt vilka delar av verksamheterna vid statens kärnkraftinspektion, statens kärnbränslenämnd och statens strålskyddsinstitut som har sådana nära beröringspunkter att ett samgående skulle vara rationellt och kostnadsbesparande. Kartläggningen visade att det framför allt inom tre områden kan finnas utrymme för ett ökat samarbete mellan de berörda myndigheterna, nämligen inom kärnavfallsområdet, informationsverksamheten och på ADB-området. I direktiven för de fördjupade anslagsframställningarna har myndigheterna fått i uppdrag att till hösten 1991 redovisa hur ett sådant ökat samarbete skulle kunna genomföras.

Jag har vidare för avsikt att inom kort föreslå att regeringen uppdrar åt statskontoret att i samråd med berörda myndigheter utreda vilka rationaliseringseffekter och samordningsvinster en samlokalisering av de tre kärnsäkerhetsmyndigheterna i kvarteret Garnisonen i Stockholm skulle föra med sig. Därvid bör bl.a. hänsyn tas till effekter av samordningsåtgärder med andra organisationer som redan vidtagits från myndigheternas sida. Resultatet av statskontorets arbete bör avrapporteras före utgången av år 1991.

5 Ekonomiska konsekvenser

Som ett led i strävandena att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten i de offentliga utgifterna har i prop. 1990/91:90 för budgetåret 1991/92 föreslagits en minskning om 15 milj.kr. av naturvårdsverkets forskningsverksamhet som är finansierad över anslaget B 1. Statens naturvårdsverk.

De översyns- och samverkansprojekt som nu är aktuella inom miljödepartementets verksamhetsområde är delvis av långsiktig karaktär. De besparingseffekter som slutligen blir aktuella i dessa projekt kan inte nu detaljberäknas.

Jag bedömer emellertid att de åtgärder inom miljödepartementets område, som jag nu har redovisat, bör kunna ge en besparing på sammantaget omkring 30 milj. kr. inom den närmaste treårsperioden. Jag avser då den redan föreslagna minskningen av forskningen vid naturvårdsverket och samlokaliseringen av och ökad samverkan mellan kärnsäkerhets- och strålskyddsmyndigheterna.

Därutöver räknar jag med att de av staten genererade besparingarna i såväl statens som näringslivets administration, som bör bli följden av miljölagsöversynen, kommer att uppgå till tiotals milj. kr.

6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de riktlinjer för omställning och minskning av den statliga administrationen inom miljödepartementets verksamhetsområde som jag har anfört,

2. under fjortonde huvudtitelns ramanslag *Statens naturvårdsverk* för budgetåret 1991/92 anvisa ett belopp som är 1 040 000 kr. lägre än vad som föreslagits i prop. 1990/91:90.

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagen rörande omställning och minskning av den statliga administrationen 1

2 Hemställan 11

3 Justitiedepartementet Bilaga II:1 13
Hemställan 16

4 Utrikesdepartementet Bilaga II:2 17
Hemställan 24

5 Försvarsdepartementet Bilaga II:3 25
Hemställan 30

6 Socialdepartementet Bilaga II:4 31
Hemställan 52

7 Kommunikationsdepartementet Bilaga II:5 57
Hemställan 58

8 Finansdepartementet Bilaga II:6 59
Hemställan 63

9 Utbildningsdepartementet Bilaga II:7 64
Hemställan 79

10 Jordbruksdepartementet Bilaga II:8 81
Hemställan 87

11 Arbetsmarknadsdepartementet Bilaga II:9 88
Hemställan 94

12 Bostadsdepartementet Bilaga II:10 95
Hemställan 101

13 Industridepartementet Bilaga II:11 103
Hemställan 104

14 Civildepartementet Bilaga II:12 105
Hemställan 114

15 Miljödepartementet Bilaga II:13 115
Hemställan 119

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1991