

Regeringens skrivelse 1990/91:50

om åtgärder för att stabilisera ekonomin och
begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna



Skr.
1990/91:50

Regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad som har tagits upp
i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 26 oktober 1990.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Allan Larsson

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen presenteras ett omfattande åtgärdsprogram för att stabilisera den svenska ekonomin, förbättra ekonomins funktionssätt och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna. Riksdagen bereds härmed möjlighet att tidigare än planerat ta del av vissa av de förslag som regeringen avsett att ta upp i ett antal särpropositioner och i budgetpropositionen 1991.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 oktober 1990

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

Föredragande: statsrådet Larsson

Skrivelse om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna

1 Inledning

Den svenska ekonomins pris- och lönekostnadsutveckling måste brytas om välfärden och sysselsättningen skall kunna värnas. Inflationsbekämpningen måste därför överordnas andra ambitioner och krav.

En ekonomisk politik med denna inriktning redovisades i en proposition till riksdagen den 11 oktober i år (prop. 1990/91:39). Där redogjordes för ett antal initiativ som regeringen tagit och avser att ta för att förstärka den svenska ekonomin. Vidare framhölls att konkreta förslag rörande den offentliga sektorns utgifter skulle föreläggas riksdagen i budgetpropositionen 1991.

Under hösten har ett omfattande utflöde av svensk valuta förekommit. Som en konsekvens av den oro som rått på valutamarknaden har räntan i Sverige stigit och räntedifferensen mot utlandet ökat. Den höga räntan innebär betydande påfrestningar för många hushåll. Samtidigt bidrar det höga ränteläget till att dämpa investeringarna. Därmed hotas den fulla sysselsättningen och landets framtida välbefinnande.

Regeringen har mot denna bakgrund beslutat att redan nu presentera ett omfattande åtgärdsprogram för att stabilisera den svenska ekonomin, förbättra ekonomins funktionssätt och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna. Därmed bereds riksdagen möjlighet att tidigare än planerat ta del av vissa av de förslag som regeringen avsett att ta upp i särpropositioner och i budgetpropositionen 1991.

1.1 De grundläggande problemen

Den oro som förekommit på valutamarknaden de senaste månaderna sammanhänger med underliggande problem i den svenska ekonomin.

Den i förhållande till omvärlden höga *inflationen* är det i dag centrala problemet. Att den svenska ekonomin nu stagnerar är en konsekvens av

de under en följd av år alltför stora kostnadsökningarna. Samtidigt har en låg tillväxt och ett otillräckligt sparande bidragit till inflationen. Konkurrenskraften har urholkats avsevärt, vilket lett till spekulation mot den svenska kronan.

Under de allra senaste åren har kostnadsproblemen förvärrats. Skillnaden mellan lönernas ökningstakt i Sverige och i omvärlden har ökat. Lönekostnaderna i Sverige har exempelvis på tre år stigit med 28-30 % medan de ökat med 14 % i Tyskland och med 15-17 % i Danmark och Norge.

Den höga inflationen är inte enbart en följd av kostnadsutvecklingen utan också av att efterfrågan i Sverige har varit mycket hög.

Kostnadsproblemen har skärpts av att skillnaderna i *produktivitet* utveckling också har vidgats. Produktiviteten i svensk industri har under de senaste tre åren vuxit med sammanlagt 4 1/2 % jämfört med 11 1/2 % i OECD-området som helhet. Arbetskostnaden per producerad enhet har därför stigit mycket snabbt i förhållande till omvärlden.

Det finns också mer långsiktiga, strukturella förklaringar till den höga inflationen i Sverige.

Det svenska *lönebildningssystemet* har inte fungerat väl under de betingelser som rått under de senaste 15 åren med bl.a. en betydligt lägre produktivitetstillväxt än tidigare. Vid sidan om utbuds- och efterfrågeförhållandena för arbetskraft har regelsystem, förhandlingsformer, informationsspridning och institutionella förhållanden på arbetsmarknaden stor betydelse för lönebildningen. I flera av dessa avseenden har lönebildningssystemet fungerat otillfredsställande.

Inom viktiga delar av den svenska ekonomin är *konkurrensen* otillräcklig. Livsmedelssektorn är ett exempel. Priserna på livsmedel har ökat betydligt snabbare än andra priser. Samma förhållande har rått inom byggnadssektorn.

Den *offentliga sektorn* har också bidragit till att inflationen är hög genom att produktivitetstillväxten inom den offentliga sektorn - liksom i den privata tjänstesektorn - har varit lägre än i industrin. Samtidigt har den offentliga verksamhetens resursanspråk bidragit till överhettningen.

För att inflationen med framgång skall kunna bekämpas måste de långsiktiga, strukturella problemen i ekonomin angripas. Produktivitetstillväxten måste stimuleras, sparandet måste bli högre och de offentliga utgifternas expansion måste dämpas.

1.2 Utgiftsutvecklingen i den offentliga sektorn

Regeringens ambition är att hävda välfärden inom ramen för en politik som leder till att de offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten (BNP) minskar. Detta skall göra det möjligt att på sikt sänka skattetrycket. Därmed ställs krav på ökad produktivitet och effektivitet samt på omprövning av existerande utgiftsprogram.

Under 1980-talet har budgetunderskotten minskat kraftigt år för år. Detta har delvis varit en följd av att utgiftstillväxten begränsats. Sedan 1982 har de offentliga utgifterna minskat från 67 % av BNP till 61 %

1990. En betydande ökning av inkomsterna har skett. Skattekvoten har stigit från drygt 49 % till inemot 57 % under samma period.

Under det kommande budgetåret kan denna utveckling komma att väsentligt förändras om inte kraftfulla åtgärder vidtas. De offentliga *utgifterna* följer till stor del automatiskt verkande regler. De växer därför varje år även om inga beslut om nya utgifter fattas. Till detta kommer räntorna på statsskulden som växer snabbt vid höga räntenivåer. Statens och den offentliga sektorns *inkomster* uppvisar ett helt annat mönster. Inkomsterna följer vid oförändrat skattetryck i stort sett utvecklingen av skattebaserna, dvs. lönesumman, konsumtionen m.m. Skattebaserna utvecklas i det långa loppet ungefär som den ekonomiska tillväxten i ekonomin som helhet.

Tillsammans innebär dessa olika utvecklingstendenser för de offentliga inkomsterna och utgifterna att statsfinanserna och det offentliga sparandet försämras snabbt när tillväxten faller och inflationen är fortsatt hög. Den svenska ekonomin befinner sig i en sådan situation.

De offentliga utgifterna beräknas nästa budgetår, om inga åtgärder vidtas, växa mycket kraftigt enbart som en följd av automatiskt verkande regler. Statens budgetsaldo skulle därmed försämras avsevärt.

Detta är en ohållbar utveckling. Om inga åtgärder vidtas skulle sysselsättning och välfärd hotas samtidigt som trovärdigheten i den ekonomiska politiken skulle undergrävas. Regeringen har mot denna bakgrund beslutat om åtgärder i syfte att begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna.

1.3 Pris- och lönebildningen

Det centrala stabiliseringspolitiska problemet är i dag inflationen. För att få ner inflationen och varaktigt åstadkomma en långsammare prisstegringstakt krävs att lönebildningen anpassas till den rådande produktivitetsutvecklingen.

Lönebildningen är avgörande för möjligheterna att bekämpa inflationen. Det är nödvändigt att växla om från inflationslöner till reallöner. Förutsättningarna för att få till stånd en sådan växling 1991 och 1992 är unika särskilt tack vare skatteomläggningen.

Den förhandlingsgrupp regeringen utsett har i uppdrag att medverka till att stabiliseringsavtal sluts för i första hand 1991. Syftet är att underlätta för parterna att träffa avtal i linje med de förutsättningar som nu gäller vad avser tillväxt, konkurrenskraft m.m.

Ansvar för att avtal kommer till stånd, för avtalens innehåll och för konsekvenserna av avtalen vilar på arbetsmarknadens parter. Regeringen kan inte i nuvarande ekonomiska läge motverka en uppgång i arbetslösheten med en generell efterfrågepolitik.

Prisutvecklingen är av stor betydelse för möjligheterna att få till stånd stabiliseringsavtal. Förväntningarna om en fortsatt hög inflation måste brytas.

Under de senaste månaderna har konsumentpriserna (KPI) stigit snabbt till följd av att en del av skattebördan har flyttats från inkomstskatt till konsumtionsskatt. För 1991 handlar det om 3-4 %. Det är höjningar av

prisnivån som påverkar de månadsvisa KPI-talen, men som inte avspeglar det underliggande kostnadstrycket i ekonomin.

Från våren 1991 och framåt finns förutsättningar att få en inflation som är lägre än 4 %. För 1992 kan inflationstakten dämpas ytterligare. Det betyder att det finns en unik chans att förhindra att svenskt näringslivs konkurrensläge försämras ytterligare. Men det kräver att prissättningsbeslut fattas på basis av seriösa bedömningar av kostnadsutvecklingen och marknadsförutsättningarna, inte på grundval av uppgifter om hur priserna har utvecklats i det förflutna. Kommuner och landsting får svårt att upprätthålla verksamheten vid ytterligare stora kostnadsökningar.

I syfte att bekämpa inflationen bör enligt regeringens uppfattning stabiliseringsavtal nås också vad gäller hyrorna. Regeringen har utsett en särskild förhandlare som skall inbjuda parterna på bostadsområdet - de allmännyttiga bostadsföretagen (SABO), fastighetsägareförbundet och hyresgäströrelsen till överläggningar om 1991 års hyror. Syftet är att nå en central uppgörelse där kostnaderna utöver effekterna av skattereformen inte överstiger den allmänna prisutveckling som följer av stabiliseringsavtal på löneområdet.

2 Europapolitiken

Våren 1988 fattade riksdagen ett beslut om Sverige och den västeuropeiska integrationen, där det bland annat konstaterades att svenskt medlemskap inte var ett mål för de diskussioner med EG som då förestod.

Sedan detta beslut fattades har förutsättningarna för ett svenskt medlemskap i EG förändrats, tack vare den positiva utvecklingen i Europa. Möjligheterna att lägga grunden till en ny, varaktig fredsordning har förstärkts. ESKs toppmöte i Paris i november kommer med all sannolikhet att understryka denna positiva utveckling. De kommande regeringskonferenserna mellan EGs medlemsstater kan förväntas ge ökad klarhet beträffande omfattningen av detta samarbete inom EG.

Ett svenskt medlemskap i EG med bibehållen svensk neutralitetspolitik ligger i vårt nationella intresse.

Sveriges intresse för ett EES-avtal mellan EFTA och EG är oförändrat starkt. Det föreligger ingen motsättning, vare sig praktisk eller principiell, mellan ett kraftfullt fullföljande av EES-förhandlingarna och en framtida diskussion om medlemskap. Regeringen kommer med all kraft att verka för att ett politiskt genombrott i EES-förhandlingarna uppnås före årets slut. Ett EES-avtal skulle ge Sverige möjlighet till fullt tillträde till EGs inre marknad, då denna genomförs 1 januari 1993. I detta tidsperspektiv saknas alternativ till ett EES-avtal.

Regeringen eftersträvar ett nytt riksdagsbeslut om Europapolitiken som tydligare och i mer positiva ordalag klargör Sveriges ambitioner att bli medlem av Europeiska gemenskapen. För att bygga under för en sådan utveckling kommer Sverige att intensifiera sina ansträngningar att inom ramen för Europeiska säkerhetskonferensen medverka till en ny säkerhetsordning i Europa. Förhandlingarna mellan EFTA och EG om ett EES-avtal fullföljs med kraft.

Det svenska näringslivets utveckling är starkt beroende av den ökande internationaliseringen. Den ställer nya krav på näringspolitiken och har också stor betydelse för livsmedelspolitiken. Näringslivets konkurrenskraft påverkas bl.a. av den politik som bedrivs på energiområdet och när det gäller infrastrukturen. Avgörande för konkurrenskraften är också den högre utbildningens inriktning och kvalitet.

3.1 Energipolitiken

Tillgången på billig energi har varit en viktig förutsättning för den svenska ekonomins snabba tillväxt under 1900-talet. För delar av den svenska industrin är beroendet av energi mycket stort. En stabil energipolitik, som långsiktigt tryggar energiförsörjningen, är viktig för samsättningen och välbefindandet. Energipolitiken måste också utformas med hänsyn till vad natur och miljö kan bära.

Överläggningar har nu inletts mellan socialdemokraterna, centerpartiet och folkpartiet om en långsiktig energipolitik. Resultatet av dessa överläggningar skall redovisas i början av december 1990 och ligga till grund för en energiproposition i februari 1991.

3.2 En ny näringspolitik

En grundläggande förutsättning för näringslivets utveckling och förnyelse är en generell ekonomisk politik inriktad på att få kostnadsutvecklingen under kontroll och därigenom värna konkurrenskraften.

Förutsättningarna för näringslivets verksamhet påverkas emellertid också av en rad andra faktorer. Näringspolitiken måste därför ses i ett brett perspektiv. Politiken inriktas på samordnade åtgärder som främjar den ekonomiska tillväxten. Hänsyn måste därvid tas till en god miljö.

De centrala inslagen i en samlad näringspolitik för ökad tillväxt redovisades i regeringens proposition om näringspolitik som lades våren 1990 (prop. 1989/90:88) och i propositionen om den ekonomiska politiken på medellång sikt (prop. 1990/91:39).

Strävan att åstadkomma väl fungerande marknader och effektiv *konkurrens* är en viktig del av näringspolitiken.

En fortsatt avreglering av bl.a. transporter kommer att genomföras. Vattenfall omvandlas till aktiebolag, vilket förväntas leda till en effektivare elmarknad.

För att få till stånd en mer effektiv användning av träråvara utreds den lag som reglerar utbyggnad av industri som använder träfiber (träfiberlagen). Förslag inom detta område kommer att presenteras under våren 1991.

Förslag till ändringar i gällande jordförvärvslag planeras att läggas fram under våren 1991. Dessa förändringar innebär betydande förenklingar och förutses leda till mer effektivt fungerande marknader och till en bättre markanvändning.

De näringspolitiska insatserna måste främja *strukturomvandling och*

effektivitet. Därför avvecklas defensiva branschstöd. Regeringen kommer inte att föreslå något nytt program för tekoindustrin när nuvarande program slutförts i juli 1992.

En neddragning sker i rationaliseringsbidragen till lantbruks- och trädgårdsnäringarna. De subventionerade lån som i dag finns för fiskets rationalisering slopas.

Turistrådets verksamhet ses över med inriktning på att näringsens eget engagemang skall öka. I detta sammanhang skall klargöras hur de sociala målen i turistspolitiken skall tillgodoses.

Regeringens ambition är att åstadkomma en övergång för Industrifonden från långivning till garantigivning.

Nyetableteringar och tillväxt i de *mindre företagen* är av stor betydelse för långsiktig förnyelse och dynamik i näringslivet. Det är därför angeläget att särskild hänsyn tas till behoven att främja de livskraftiga företagens investeringar. I syfte att underlätta för de små och medelstora företagen att skaffa riskkapital skall de regionala riskkapitalbolagen även få privata finansörer. Strävan är att privata finansörer på sikt skall svara för upp till hälften av riskkapitalbolagens finansiering.

Vidare är det, inte minst i de mindre företagen, viktigt med en fortlöpande kunskapsuppbyggnad. Utredningen om kompetensutveckling i arbetslivet (dir. 1990:25) har nyligen fått i uppdrag att föreslå åtgärder som bidrar till en ökad kompetensutveckling i arbetslivet.

Regeringen avser att i budgetpropositionen och i en särskild proposition till vårriksdagen återkomma till flertalet av dessa frågor.

3.3 En starkare infrastruktur

Regeringen avser att i början av 1991 presentera en samlad strategi för hur infrastrukturen skall finansieras. En infrastrukturfond för i första hand järnväg och annan kollektivtrafik inrättas som får till uppgift att initiera och genomföra bl.a. samfinansiering av olika investeringsobjekt. För att underlätta infrastrukturinvesteringar är regeringen beredd att låta olika intressenter äga, driva och ta ut avgifter för speciella väg- och järnvägsprojekt.

Förslag skall då också lämnas på hur SJs verksamhet kan effektiviseras genom att ytterligare delar av verksamheten omvandlas till aktiebolag.

För att effektivisera planering och resursutnyttjande avseende väg- och järnvägsinvesteringar kommer planeringssystemet att förenklas och koncentreras på större projekt samtidigt som en demokratisk förankring bibehålls. En ökad användning av systemanalys och en bättre samordning av de olika trafikslagens investeringar ger förutsättningar för att öka effektiviteten i det samlade transportsystemet. De för nationella transportbehov strategiska väg- och järnvägsnäten skall identifieras och en större del av investeringsmedlen avsätts för dessa. Detta förbättrar möjligheterna till rationella transporter i hela landet. Vidare skall en systematisk uppföljning och utvärdering av genomförda investeringar införas. Vägverkets organisation ses över.

3.4 Konkurrenskraftig högre utbildning

Den högre utbildningen blir allt viktigare för det svenska näringslivets och den offentliga sektorns omvandling och utveckling. Därför är frågan om hur högskolan arbetar och hur dess resurser används av stor betydelse för konkurrenskraften och den ekonomiska tillväxten på 1990-talet.

När beslut fattas om resursfördelningen mellan olika utbildningar ges förutsättningarna för hur de studerandes vilja att förkovra sig skall komma hela samhällets utveckling till godo. Det är därför viktigt att resursfördelningen mellan olika sektorer tar sin utgångspunkt i en bedömning av hur utveckling och tillväxt skall stimuleras. Den svenska industrins svårigheter att fullt ut ta vara på den höga efterfrågan under 1980-talet berodde i inte ringa utsträckning på brist på tekniker och naturvetare.

Inom ramen för varje fakultet och forskningsråd skall resurserna fördelas på forskarutbildning och grundforskning efter kvalitet. De institutioner och forskargrupper som hävdar sig bäst vid en internationell jämförelse skall ges tillfälle att utöka sin verksamhet. När det gäller den grundläggande högskoleutbildningen är däremot fördelningsprincipen idag på ett mer mekaniskt sätt knuten till antalet redan etablerade utbildningsplatser inom olika studieområden och på olika högskoleorter. Härvidlag bör det ske en omorientering. Faktiskt uppnådda resultat - kvantitativt och kvalitativt - bör i större utsträckning vägleda fördelningen av resurser även när det gäller den grundläggande högskoleutbildningen.

Det är också angeläget att möjligheterna till lokal antagning och antagning efter särskilda prov utvecklas och tillämpas i växande utsträckning.

När målen för högskolornas och institutionernas insatser i grundläggande högskoleutbildning ytterligare preciserats skall högskolorna också få större frihet att bestämma hur de vill uppnå målen. För att underlätta en effektiv resursanvändning skall universitet och högskolor friare få disponera resurser för lokaler. På så sätt underlättas en samlad planering av alla resurser med utgångspunkt från verksamhetens behov.

Det arbete som nu inleds kommer att göra det möjligt att minska universitets- och högskoleämbetets och högskolornas administration. En stor del av dessa resurser kan i stället komma till användning i undervisningen.

Regeringen avser återkomma till dessa frågor under våren 1991.

3.5 En konsumentvänlig livsmedelspolitik

Livsmedelspolitiken är föremål för ett omfattande översyns- och förnyelsearbete. Utgångspunkten är konsumenternas behov och önskemål. Avsikten är därför att uppnå lägre matpriser, högre kvalitet och ett mer varierat livsmedelsutbud. Livsmedelspriserna har under 1980-talet stigit snabbare än den genomsnittliga inflationstakten. De har därmed drivit på inflationen.

Vårens livsmedelspolitiska beslut var ett första steg i reformverksamheten på detta område. Det måste nu fullföljas bl.a. genom att en omställning sker av åkermarken och att mjölkproduktionen anpassas till de nya förutsättningarna. Lantbrukarna och deras organisationer har här ett stort

ansvar. Riksdagens beslut ger ett stort spelrum för den enskilde jordbrukaren när det gäller företagets utveckling och profil. Samma villkor skall i dessa avseenden gälla för jordbruket som för andra näringar.

Reformens andra steg tas genom att *det höga svenska gränsskyddet minskas*. Därigenom kan de svenska matpriserna sänkas med direkt positiv effekt för konsumenterna.

Till avslutningen av de handelspolitiska förhandlingarna inom det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) i december i år lägger Sverige ett bud som innebär att jordbruksstödet minskar med 30-50 % under perioden 1986-1996. En viktig del av budet är en sänkning av gränsskyddet. Om GATT-förhandlingarna inte leder till konkreta resultat, kommer regeringen att till riksdagen redovisa sin syn på det läge som uppstått.

Ökad frihandel innebär att varuutbudet i handeln kan bli mer varierat. Importen av livsmedel kommer att öka. Vår livsmedelsindustri, som har goda möjligheter att konkurrera på en friare marknad, får också bättre möjligheter att sälja på andra marknader. När frihandeln ökar blir frågan om livsmedelskontrollen av stor betydelse. Det är därför viktigt att livsmedelsverket under de närmaste åren ägnar dessa frågor ökad uppmärksamhet.

Regeringen kommer också att genomföra en uppföljning av den hårdare lagstiftning som nyligen genomförts på djurskyddets område. Även på detta område förenas miljö- och konsumentkrav och krav på en mer rationell och effektiv produktion med en omläggning av politiken som leder till ett bättre ekonomiskt utnyttjande av jordbrukets resurser.

Vägen från jordbruket till konsumenterna är lång och kantas av olika former av konkurrensbegränsningar. För att uppnå sänkta priser i konsumentledet krävs därför i ett tredje steg en skärpt *konkurrenspolitik*.

Förädlings-, parti- och detaljhandelsleden är starkt sammanflätade och dominerade av ett fåtal företag och ägargrupper. Den bristande importkonkurrensen och etableringshinder förvärrar situationen. Målet att sänka matpriserna och förbättra livsmedelsutbudet främjas genom att konkurrensen skärps. Därför kommer regeringen att förelägga riksdagen en proposition som syftar till att öka konkurrensen och förstärka konsumenternas ställning.

Livsmedelsreformen kommer att bidra till en bättre miljö genom att stimulera ett lägre utnyttjande av konstgödsel och bekämpningsmedel. De positiva miljöeffekterna av jordbruket kommer också att förstärkas. Detta sker bl.a. genom det omfattande program för öppna landskap som ingår i den livsmedelspolitiska reformen.

3.6 Effektivare statlig förmögenhetsförvaltning

Syftet med att effektivisera den statliga förmögenhetsförvaltningen är att öka avkastningen och frigöra kapital för att bereda utrymme för andra satsningar inom näringspolitiken, t.ex. på infrastrukturens område.

Den offentliga sektorn har en betydande förmögenhet. Att förvalta dessa tillgångar är lika viktigt som att effektivisera användningen av de löpande intäkterna och kostnaderna. Om avkastningen höjs med någon

procentenhet ger det betydande intäkter för den offentliga sektorn.

Skr. 1990/91:50

Nu bör *konkreta steg tas för att förbättra statens förmögenhetsförvaltning*:

- Vattenfall görs om till aktiebolag.

Vattenfall ges en organisationsform som är bättre anpassad till en alltmer internationell och kapitalintensiv verksamhet. Vattenfall kan därmed trygga en god elförsörjning och generera en högre avkastning på statens tillgångar. För att utveckla en effektivare handel med el och underlätta en decentraliserad elproduktion kommer stamnätet att ges en mer fristående organisationsform.

Åtgärden skall ses som ett exempel på att statlig verksamhet i framtiden skall ges den organisationsform som är effektivast för att skapa tillväxt och ett förbättrat resursutnyttjande.

- Domänverkets tillgångar värderas upp.

Statens tillgångar i skogsfastigheter värderas upp och domänverket åläggs ett marknadsmässigt avkastningskrav. Domänverket skall dessutom ges en finansiell situation som motsvarar vad som gäller hos övriga skogsbolag. Därmed åstadkoms en ökad jämförbarhet med andra företag.

Åtgärden skall ses som ett exempel på en aktivare statlig förmögenhetsförvaltning där dolda tillgångar tas fram och högre avkastningskrav ställs.

- Byggnadsstyrelsen åläggs ett höjt avkastningskrav.

Byggnadsstyrelsen förvaltar fastigheter till ett marknadsvärde av ca 45 miljarder kr. Det är väsentligt att byggnadsstyrelsens verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att de fastigheter byggnadsstyrelsen förvaltar ger en avkastning, som ligger väl i nivå med vad staten skulle erhålla genom att placera sin förmögenhet i annat än fastigheter eller genom att reducera statsskulden. Byggnadsstyrelsen bör därför ges ett marknadsmässigt avkastningskrav och inleveranserna från byggnadsstyrelsen till statskassan bör öka.

Åtgärden skall ses som ett exempel på en effektivisering av den statliga förmögenhetsförvaltningen.

Parallellt med dessa åtgärder läggs grunden för en mer *genomgripande effektivisering av statens kapitalförvaltning*. Principerna för statens fastighetsförvaltning, som berör tillgångar på uppåt 300 miljarder kr. skall utredas. En strategi för statens affärsverksamhet skall fastställas, där affärsverk, bolag, stiftelser och myndigheter svarar för verksamheter med tillgångar och omsättning för ännu större belopp. De mest ändamålsenliga formerna för affärsverksamheten inom olika områden och med olika mål skall utvecklas, bl.a. för att frigöra kapital för nya gemensamma investeringar.

4 Åtgärder för att begränsa utgiftstrycket i den offentliga sektorn

De offentliga utgifterna följer till stor del automatiskt verkande regler och växer därför varje år utan att några nya reformbeslut fattas. Inkomsterna däremot utvecklas i det långa loppet i samma takt som den ekono-

miska tillväxten i ekonomin som helhet. Detta innebär att statsfinanserna och det offentliga sparandet försämras snabbt när tillväxten faller och inflationen är fortsatt hög.

För att komma till rätta med detta problem är det nödvändigt att minska statens utgifter.

Det gäller både att minska utgifterna i nästa års budget och att på sikt dämpa expansionen i existerande utgiftssystem. Detta måste ske genom direkta besparingar i det löpande budgetarbetet och inte minst genom strukturella åtgärder som både på kort och lång sikt påverkar utgifternas utveckling. Följande strukturåtgärder bör genomföras.

4.1 Omställning och bantning av den statliga administrationen

Reformarbetet inom den offentliga sektorn måste omfatta också den statliga administrationen. Syftet är att ställa om den statliga administrationen från utgiftsexpansion till resultatorientering.

De statliga myndigheterna har under en följd av år ställts inför besparings- och rationaliseringskrav genom reallt minskade anslag eller genom att volymökningar fått mötas utan motsvarande ökning av anslagen. Detta har sannolikt lett till en ökad produktivitet i den statliga verksamheten. Samtidigt sker nu successivt en övergång till en resultatorienterad styrning kombinerad med avreglering och regelförenkling samt en långtgående decentralisering inom vissa områden. Parallellt har under 1980-talet regering och riksdag genomfört stora strukturförändringar inom t.ex. social-, arbetsmarknads-, utbildnings- och näringspolitiken. Fler områden är nu aktuella.

Sammantaget innebär detta att det nu finns goda förutsättningar för en omställning och bantning av den statliga administrationen utan att detta behöver innebära sämre resultat av verksamheten. Det fortsatta arbetet bör bestå av riktade åtgärder och tillgodose också ett behov av besparingar. Vägledande för de förändringar som nu skall göras är också den ökade internationaliseringen, strävan mot ökad avreglering samt behovet av och möjligheterna till decentralisering.

Genom en övergång till *resultatorienterad styrning* ställs nya krav på de centrala myndigheterna. Statsmakterna måste bl.a. få bättre redovisningar och bedömningar av uppnådda resultat för att kunna fatta beslut om resurstilldelning och verksamhetsinriktning. En resultatnriktad intern styrning, med mindre inslag av detalj- och regelstyrning, ger samtidigt utrymme för betydande delegering till regional och lokal nivå. De centrala myndigheternas storlek och uppgift måste anpassas till denna utveckling. Som exempel på myndigheter som berörs av sådana förändringar kan nämnas riksförsäkringsverket, riksskatteverket och rikspolisstyrelsen. Transportrådet bör avvecklas och dess uppgifter överförs till andra myndigheter.

Den statliga detaljregleringen av de kommunala verksamheterna skall minska. Det innebär att de statliga myndigheternas uppgifter måste utvecklas från detaljreglering och beslut i enskildheter till *uppföljning och*

utvärdering. Myndigheter som berörs är bl. a. socialstyrelsen, skoladministrationen och den nya länsförvaltningen.

Skr. 1990/91:50

En annan viktig utgångspunkt i förändringsarbetet är att verka för en *samverkan mellan olika myndigheter*. Insatser från olika organ inom ett visst område kan behöva samordnas. Aktuella områden är trafiksäkerheten, näringspolitiken och miljön. På regional nivå innebär den nya länsförvaltningen möjligheter till en förbättrad samordning och effektivitet.

En högre grad av *efterfrågestyrning* bör tillämpas i den statliga administrationen. Områden som berörs är lokalförsörjning, statistikproduktion, personalutbildning, medelsförvaltning etc.

Under 1980-talet har *internationaliseringen* kommit att påverka många verksamhetsområden. Delar av den statliga administrationen, bl. a. de näringspolitiska myndigheterna, måste nu mot denna bakgrund reformeras.

För att ett bra resultat i förändringsarbetet skall kunna uppnås är det viktigt att både myndigheter och departement får ett ändamålsenligt och effektivt stöd. Därför pågår en översyn av de s.k. stabsmyndigheterna, främst riksrevisionsverket, statskontoret, statens arbetsgivarverk och statens institut för personalutveckling. Parterna på den statliga arbetsmarknaden har vidare skapat resurser till stöd för förändringsarbetet i form av statens förnyelsefonder, särskilda medel för kompetensutveckling och den partsgemensamma trygghetsstiftelsen.

De föreslagna åtgärderna berör hela den statliga administrationen, således även regeringens kansli och myndigheter inom totalförsvaret.

Regeringen avser att genomföra ett *treårigt program* där hela den *statliga administrationen genom produktivetsförbättringar och strukturella förändringar skall reduceras med 10 %*. När detta program har blivit fullt genomfört beräknas de offentliga utgifterna kunna bli 1 till 2 miljarder kr. lägre.

4.2 Omläggning av sjukförsäkringen och samordning med arbetsskadeförsäkringen

Den omläggning av sjukförsäkringen som nu föreslås syftar till att minska utgiftstrycket och skapa motiv för rehabilitering och arbete. En central uppgift är att hävda arbetslinjen.

Utgifterna för sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna har varit den snabbast växande posten i socialförsäkringssystemet under det senaste årtiondet. Kostnaderna har utvecklats till ett samhällsekonomiskt och statsfinansiellt problem. Den allvarligaste konsekvensen av denna utveckling är dock den mänskliga. Regelsystemen har medfört att människor lämnat arbetslivet och fått vänta överksamma på arbetsskadeprövning.

Ersättningsnivån vid sjukdom sänks till högst 75 % de tre första dagarna och till högst 90 % därefter. Av detta förutsätts arbetsgivaren betala 10 procentenheter.

Ersättningsnivån i sjukförsäkringen bör därför sänkas till 65 % under de tre första dagarna. För personer som har ofta återkommande sjukperioder, t.ex. personer med långvariga kroniska sjukdomar eller handikapp kommer särskilda regler att föreslås. För denna grupp bör det vara

möjligt att ansöka hos försäkringskassan om att vara undantagen från de särskilda reglerna för de första tre dagarna i en sjukperiod.

Efter de tre första dagarna bör ersättningsnivån sänkas till 80 %. Den som efter 90 dagar fortfarande är sjukskriven bör i vissa fall få ersättning upp till 90 %. Försäkringskassan bör göra en prövning av vilken ersättning som bör ges. Om den försäkrade inte bedöms kunna påbörja rehabilitering bör försäkringskassan, om den försäkrade kan visa att hans totala sjukersättning inte uppgår till 90 % av den sjukpenninggrundande inkomsten, betala ut sjukersättning upp till denna nivå.

En *samordning* bör vidare ske av *sjuk- och arbetsskadesjukpenningen*. Samtidigt bör ett system införas med obligatorisk arbetsplatsutredning och rehabiliteringsplan. Syftet är att påskynda rehabilitering och återgång till arbetet. Under rehabiliteringstiden bör en rehabiliteringsersättning som motsvarar 100 % av den sjukpenninggrundande inkomsten utgå.

Ersättningsnivån för vård av sjukt barn inom den tillfälliga föräldrapenningen sänks till 80 % utan lägre nivå de tre första dagarna. För den mycket lilla grupp på ca 50 familjer som uppstår tillfällig föräldrapenning mer än 90 dagar i följd kan ersättningsnivån på samma sätt som vid långtidssjukskrivning höjas till 90 %.

En viktig förutsättning för att genomföra dessa förändringar är att åtgärderna blir lika för alla oberoende av vilka avtal som gäller på arbetsplatsen. Därför föreslås en ordning som bl.a. innebär att sjukpenningen minskas om den försäkrades arbetsgivare utger ersättning som tillsammans med sjukpenningen ger högre kompensationsnivå än den lagstadgade jämte 10 %. Den enskilde skall alltså få 75 resp. 90 % av lönen oavsett om arbetsgivaren betalar 10 % eller mera. I de fall avtalet säger att arbetsgivaren skall betala 100 % i sjuklön blir konsekvensen att arbetsgivaren får stå för hela kostnaden. Avsikten är att detta skall leda till omförhandling av avtalen så att de anpassas till det nya sjukförsäkringssystemet.

Sammantaget bedöms dessa åtgärder år 1991/92 minska utgifterna för sjuk- och arbetsskadeförsäkringen med ca 7 miljarder kr. Särskilt stor betydelse har i detta sammanhang förändringen av kompensationsnivån i sjukförsäkringen. Den svarar ensam för drygt 5 miljarder kr. Vidare är ambitionen att ohälsotalet det närmaste året minskas med 2 dagar. Detta innebär en utgiftsminskning med ca 2,5 miljarder kr.

Också förutsättningarna för att därefter ytterligare sänka ohälsotalet förbättras. En struktur på sjukersättningen som uppmuntrar rehabilitering och återgång till arbete i kombination med aktiva insatser för rehabilitering kan bidra till att bryta kostnadsutvecklingen inom socialförsäkringen.

En arbetsgivare som betalar lön till en arbetstagare under sjukdom har rätt att uppbära dennes sjukpenning, under förutsättning att det finns en överenskommelse om detta i form av ett kollektivavtal. Hittills har sådana överenskommelser förekommit sparsamt. Intresse har dock visats från olika håll för att tillämpa ett *arbetsgivarinträde* under de första 14 dagarna av en sjukperiod.

Regeringen avser föreslå att utökade möjligheter till arbetsgivarinträde under de första 14 dagarna av ett sjukfall införs.

Mot denna bakgrund kommer något förslag om lagfäst sjuklön inte att läggas fram.

En proposition med de redovisade åtgärderna beträffande sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen kommer att avges till höstriksdagen. Dessa åtgärder bör kunna genomföras per den 1 mars 1991.

Förslag till förändringar inom arbetsskadeförsäkringen och rehabiliteringen föreläggs riksdagen i början av 1991 i den förutskickade andra propositionen med anledning av rehabiliteringsberedningens och arbetsmiljökommissionens betänkanden. Avsikten är också att under våren förelägga riksdagen förslag om arbetsgivarinträde.

4.3 Åtgärder för en effektivare sjukvård och sjukförsäkring

I syfte att få till stånd en effektivare sjukvård och en samordning mellan sjukvården och sjukförsäkringssystemet som leder till ett bättre resursutnyttjande föreslås ett antal åtgärder.

En mycket stor del av de offentliga resurserna användes till insatser som har ett samband med medborgarnas ohälsa. Sjukförsäkringen ersätter inkomstbortfall medan sjukvården skall bota sjukdom. Under senare år har den medicinska kunskapen och teknologin gjort betydande framsteg. Det borde kunna leda till en minskning av långvariga sjukskrivningar och därmed till en lägre belastning på försäkringssystemet. Uppdelningen av resurserna på skilda system innebär emellertid att möjligheterna till samordning och effektivare resursanvändning inte utnyttjas fullt ut. Även hälso- och sjukvården är splittrad på olika delsystem.

Dessutom finns det problem inom sjukvården. Gapet växer mellan förväntningarna på sjukvården och vad som utförs inom ramen för tillgängliga resurser och nuvarande administration.

Det är mot denna bakgrund angeläget att granska hur förändringar kan göras för att samla ansvaret för sjukvård och sjukförsäkring och att göra det möjligt att bättre hushålla med resurserna. Försök bör genomföras där ansvaret för produktionen och finansieringen skiljs åt.

Regeringen kommer att ta initiativ i syfte att åstadkomma en bättre samordning av sjukvårdens och sjukförsäkringens finansiering och styrning. Ett värdefullt underlag utgör i detta sammanhang det material landstingsförbundet sammanställt i samarbete med socialdepartementet och socialstyrelsen i projektet "Vägval".

Möjligheterna att nå goda lösningar som ett resultat av enbart teoretiska analyser är emellertid begränsade. När det gäller hälso- och sjukvårdens organisation och utveckling sker en intressant försöksverksamhet bl.a. i Kopparbergs och Malmöhus läns landsting och i Bohuslandstinget. Dessa försök omfattar emellertid inte en samordning av sjukvårdens och sjukförsäkringens finansiella resurser.

Försök kommer snarast att inledas i några primärvårdsområden med befolkningsbaserad resurstilldelning och ansvar för de samlade ekonomiska resurserna för hälso- och sjukvård, läkemedel, sjukresor, sjuk- och arbetsskadeförsäkring samt förtidspension. Något eller några av dessa försök bör ingå i den försöksverksamhet som skall genomföras med pri-

märkommunal primärvård. Därigenom kommer primärvårdens verksamhet också att kunna integreras med den kommunala socialtjänsten. Försök bör också genomföras i landstingsdriven primärvård. Slutligen bör i några fall försök där totalkostnadsansvaret läggs på någon eller några försäkringskassor också övervägas. Jämförelser kommer då att kunna göras mellan olika lösningar och deras förmåga att ge underlag för samverkan mellan olika sektorer.

Försöksverksamheten innebär ingen förändring av försäkringskassans ansvar för att besluta om patientens rätt till ersättning. Inte heller påverkas den medicinska personalens ansvar för medicinska beslut.

En proposition rörande försöksverksamheten inom sjukvården kommer att föreläggas riksdagen under våren 1991.

4.4 Gemensamt ansvar för barnomsorg och skola - flexibel skolstart och utbyggd gymnasieskola

Genom en närmare samverkan mellan barnomsorgen och skolan kan sociala, pedagogiska och ekonomiska vinster göras.

Under 1980-talet har barnomsorgen utvecklats starkt, inte bara kvantitativt utan också till sitt innehåll. Riksdagen fastställde år 1985 mål och innehåll för verksamheten och detta beslut har därefter legat till grund för det pedagogiska programmet för förskolan - ett program som senare kompletterats med ett särskilt program för de äldre förskolebarnen, bl.a. i syfte att underlätta övergången från förskola till skola. De pedagogiska programmen har också varit utgångspunkten för det utvecklingsarbete som bedrivits i kommunerna.

Också skolbarnomsorgen har utvecklats kraftigt de senaste åren. Ett särskilt pedagogiskt program har utarbetats även för denna verksamhet.

Barnomsorgens utbyggnad betyder att allt fler barn har erfarenhet av pedagogisk verksamhet och organiserad social samvaro när de börjar skolan. Behovet av att se barnomsorg och skola ur ett pedagogiskt helhetsperspektiv har därmed ökat.

Under 1970- och 1980-talen har olika utredningar understrukit vikten av att finna former för en praktisk och organisatorisk samverkan mellan barnomsorg och skola. Det förhållandet att det är frågan om två olika regelsystem har bidragit till att förhindra en önskad samverkan.

Inom skolan sker för närvarande ett omfattande reformarbete. Riksdagen har nyligen beslutat att kommunerna får ett helt och odelat arbetsgivaransvar för all personal i skolan. I en nyligen framlagd proposition föreslås att kommunerna får ansvaret för skolans drift och verksamhet medan staten svarar för mål, uppföljning och utvärdering av måluppfyllelsen. Därmed blir ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i stort sett densamma för skolan som för barnomsorgen.

För skolans del har således redan en avreglering föreslagits beträffande den kommunala nämndorganisationen. En sådan förändring skall också göras beträffande barnomsorgen. Därmed undanröjs hindren för kommunerna att föra samman skola och barnomsorg i en gemensam nämnd.

Samordningen av ansvaret för barnomsorg och skola underlättas av den

utveckling mot decentralisering och avreglering som inletts inom skolområdet. Den kommunala huvudmannens ansvar och befogenheter inom de två områdena blir mer likartade. Därmed förbättras kommunens förutsättningar att planera, organisera och administrera dessa ansvarsområden i ett sammanhang. Flexibiliteten ökar, liksom förutsättningarna att utnyttja tillgängliga resurser mer rationellt.

Inför den översyn av grundskolans läroplan som nu förestår och utifrån de pedagogiska programmen för barnomsorgen skall ett gemensamt måldokument för grundskolan och barnomsorgen arbetas fram.

Med en utvecklad samverkan mellan barnomsorg och skola blir tidpunkten för skolstarten avdramatiserad. Barnens skolstart görs mer flexibel. Barnen skall ha rätt att börja i skolan vid sex års ålder, men skolstarten skall kunna variera utifrån vårdnadshavarens önskemål och med hänsyn till barnets mognad. Detta innebär ökad valfrihet för föräldrar och elever. Vårdnadshavaren ges råd och stöd inför beslutet om skolstarten.

Det är troligt att den övervägande delen av föräldrarna på sikt kommer att välja att deras barn börjar skolan vid sex års ålder i stället för att fortsätta ytterligare ett år inom barnomsorgen. Det kommer bl.a. att underlätta strävandena att erbjuda alla som vill en plats inom barnomsorgen. Jämfört med en situation med full behovstäckning inom barnomsorgen kommer en övergång från sju till sex år och de rationaliseringar detta möjliggör att kunna medföra en besparing för kommunerna.

På längre sikt blir de samhällsekonomiska konsekvenserna betydande. Om en större andel av föräldrarna väljer att låta barnen börja skolan vid sex års ålder kommer arbetsmarknaden att tillföras ytterligare en åldersklass.

Rätten att välja en tidigare skolstart skall införas fr.o.m. höstterminen 1991. En stark tillströmning av sexåringar redan från början får stora konsekvenser ifråga om lokaler och personal i en del kommuner. Övergångsvis måste därför kommunerna ha en möjlighet att begränsa intaget av sexåringar.

Den flexibla skolstarten är en viktig förutsättning för att en utbyggnad av de yrkesinriktade linjerna i gymnasieskolan skall vara möjlig med start 1992. När reformen genomförs och alla linjer i gymnasieskolan är treåriga, kvarstår en betydande del av den positiva effekten för arbetsmarknaden.

4.5 Åtgärdernas effekter på utgiftstryck och budget

Genom de strukturella åtgärder som redovisats ovan och genom besparingar inriktade på det kommande budgetarbetet har utgiftsminskningar åstadkommit i storleksordningen 15 miljarder kr. Effekten på statens utgifter är i vissa fall omedelbar, i andra fall tar den längre tid.

Omläggningen av sjuk- och arbetsskadeförsäkringen beräknas leda till att utgifterna för försäkringen minskar med inmot 7 miljarder kr. Huvuddelen av utgiftsminskningen, ca 5 miljarder kr. hänför sig till sänkta ersättningsnivåer i sjuk- och föräldraförsäkringen. Kostnader för högriskskydd för svaga grupper är därvid beaktade. Samordningen av

sjuk- och arbetsskadesjukpenningen bedöms innebära en utgiftsminskning på drygt 2 miljarder kr. Omläggningen som också innehåller en ökad satsning på rehabilitering, bl.a genom att en rehabiliteringsersättning införs, kommer verkningsfullt att bidra till att minska ohälsotalet.

Ambitionen för de samlade insatserna är att ohälsotalet minskas med två dagar under ett år och med tio dagar på fem år. Detta innebär en genomsnittlig utgiftsminskning med ca 2,5 miljarder kr. per år.

För att öka effektiviteten i verksamheten övervägs åtgärder inom områdena sjukresor, läkemedel och tandvård. Vidare kommer försök att bedrivas med att på olika sätt samordna de ekonomiska resurserna för sjukvård och sjukförsäkring. Genom att utveckla samverkan mellan barnomsorg och skola kan skolstarten göras flexibel. På sikt bedöms de sammantagna vinsterna av dessa åtgärder bli betydande. De går dock för närvarande inte att precisera.

På utrikes- och försvarsdepartementen genomförs utgiftsminskningar på sammanlagt 1,2 miljarder kr. Inom industri-, kommunikations-, jordbruks- och utbildningsdepartementen genomförs utgiftsminskningar på omkring 2,5 miljarder kr. Härtill kommer den avlastning i storleksordningen 0,5 miljarder kr. som de ökade avkastningskraven innebär.

Dessutom avlastas statsbudgeten ca 1 miljard kr. genom att utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning och åtgärder för yrkesinriktad rehabilitering finansieras med medel ur arbetsmarknadsfonden resp. arbetslivsfonden.

Programmet för att reducera den statliga administrationen med omkring 10 % kan på sikt leda till utgiftsminskningar om 1-2 miljarder kr.

Statens utgifter för räntor på statsskulden reduceras till följd av de föreslagna åtgärderna med i storleksordningen 1 miljard kr.

Åtgärdernas effekter på budgetåret 1991/92

En betydande del av de åtgärder som redovisats beräknas kunna få effekter redan under budgetåret 1991/92.

- Den mest betydande utgiftsminskningen sker till följd av förändringarna i sjukförsäkringssystemet, vilka beräknas reducera utgifterna under budgetåret 1991/92 med 7 miljarder kr. Till detta belopp kommer effekter på sjukfrånvaron.
- På utrikes- och försvarsdepartementens område görs besparingar på sammanlagt 1,2 miljarder kr. Det innebär bl.a. att en del av förläggningskostnaderna i Sverige för asylberättigade flyktingar från u-länder kommer att finansieras från biståndsanslaget. Denna kostnad är beräknad till 700 milj. kr. för nästa budgetår. Att låta denna kostnad belasta biståndsanslaget stämmer överens med de riktlinjer OECDs biståndskommitté, DAC, har för internationellt bistånd. Inom försvarsdepartementets område kommer besparingar avseende repetitionsövningar och drift att genomföras till ett värde av 410 milj. kr. Dessutom kommer den tidigare beslutade flyttningen av Ing 1 i Södertälje inte att genomföras. Regementet kommer i stället att läggas ned, vilket innebär en besparing på ytterligare 75 milj. kr. Under våren återkommer

regeringen med budgetförslag för totalförsvarets verksamhet 1991/92. Ytterligare förslag till besparingar och strukturella åtgärder kan då komma att presenteras. Nästa långsiktiga försvarsbeslut kommer med nödvändighet att innebära fler strukturella förändringar inom försvaret, som också har en besparingseffekt.

- Åtgärderna på kommunikations- och industridepartementens områden innebär att utgifterna minskas med 0,9 resp. 0,3 miljarder kr. Utgiftsminskningen uppstår bl.a. till följd av förändringar av det statliga industristödet, omorganisation av vissa myndigheter, genom neddragning av bidrag för köp av interregional tågtrafik och reduktion av ersättning till SJ för utveckling av godstrafik.
- Utbildningsdepartementets huvudtitel beräknas minska med ca 1 miljard kr. bl.a. till följd av att anslaget till hemspråksundervisning och bidraget till grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen minskas.
- Jordbruksdepartementets huvudtitel minskas med ca 0,5 miljarder kr. under budgetåret 1991/92 bl.a. genom att bidragen till skogsvård och beredskapslagring reduceras.
- Till följd av åtgärderna kommer statens nettoupplåning att kunna begränsas. Därigenom blir statens utgifter för räntor på statsskulden mindre. För budgetåret 1991/92 beräknas räntorna bli reducerade med 1 miljard kr.
- Åtgärderna påverkar också statsinkomsterna för budgetåret 1991/92. De minskade utbetalningarna från sjukförsäkringen medför att underlaget för inkomstskatt minskar. Därmed kan statens inkomster förutses minska med ca 2 miljarder kr. under nästa år. I ett längre perspektiv kommer emellertid denna effekt till övervägande del att träffa kommunerna.
- De skärpta avkastningskraven på vattenfall och byggnadsstyrelsen samt uppräkningen av statens tillgångar i domänverket ökar statens inkomster med närmare 2 miljarder kr. under budgetåret 1991/92. Genom att utbildningsbidrag och åtgärder för rehabilitering finansieras med medel ur arbetsmarknadsfonden resp. arbetslivsfonden avlastas statsbudgeten med ca 1 miljard kr.

Fastighetsskatten på kontor, butiker och andra kommersiella lokaler föreslås höjas tillfälligt 1991 och 1992 till 3,5 % av taxeringsvärdet. Höjningen gäller i hela riket. Fastighetsskatten blir därmed 1 % högre än vad riksdagen tidigare i år har beslutat. En proposition med denna inriktning överlämnas inom kort till riksdagen. Den föreslagna höjningen m.m. beräknas inbringa 0,7 miljarder kr.

Sammantaget innebär de nu redovisade åtgärderna att budgetsaldot förbättras med 13,2 miljarder kr. Därtill kommer besparingar till följd av ett sänkt ohälsotal. Sammantaget innebär detta en sänkning av det offentliga utgifternas andel av BNP, den s.k. utgiftskvoten, med ca 1 procentenhet.

Det är regeringens bedömning att besparingar utöver dessa kommer att bli nödvändiga. För innevarande budgetår är statsbudgeten balanserad. I arbetet med 1991/92 års statsbudget skall denna linje fullföljas.

5 Effekter på samhällsekonomin

Det nu framlagda åtgärdsprogrammet och regeringens ekonomiska politik i övrigt syftar till att dämpa pris- och kostnadsutvecklingen och skapa förutsättningar för en lägre räntenivå i Sverige.

Det framlagda åtgärds paketet innehåller minskningar av de offentliga utgifterna som kan leda till lägre inkomster för hushållen. Den privata konsumtionen torde emellertid inte påverkas i någon större utsträckning. I den mån åtgärderna leder till en lägre räntenivå, kan hushållen hålla uppe sin konsumtion. Dessutom bör åtgärderna dämpa inflationstakten, vilket gynnar utvecklingen av realinkomsterna.

Den offentliga konsumtionen och de offentliga investeringarna väntas däremot minska till följd av de beslutade åtgärderna, vilket i sig innebär lägre aktivitet i ekonomin. Detta uppvägs dock av att investeringarna i övrigt kan antas utvecklas gynnsammare, särskilt inom industrin. Även en viss positiv effekt på exporten är trolig redan 1991, eftersom åtgärderna bedöms bidra till att hejda försämringen av kostnadsläget gentemot omvärlden.

Om statsutgifterna begränsas i den omfattning som regeringen föreslår, ökar möjligheterna att bibehålla den nuvarande produktionsnivån även nästa år. Under 1992 kan en vändning uppåt förväntas. Därmed kan ökningen av arbetslösheten hejdas och förutsättningar skapas för att arbetslösheten 1992 skall börja minska.

Effekterna av de vidtagna åtgärderna på handelsbalansen torde bli små till att börja med. Efter något år bör dock bättre exportutveckling och gynnsammare inhemskt investeringsklimat få ett genomslag i handelsbalansen. Bytesbalansens förbättring blir något större till följd av ett minskat utflöde av kapital för investeringar.

Ett åtgärds paket med den nu angivna inriktningen är en nödvändig förutsättning för att den svenska ekonomin skall kunna styras in på en bättre utvecklingsbana. Det är dock inte tillräckligt. Kostnadsökningstakten måste anpassas till de förhållanden som råder i våra konkurrentländer. Mot denna bakgrund är det av stor vikt för den svenska ekonomin att framgång nås i strävandena att få till stånd stabiliseringsavtal på den svenska arbetsmarknaden.

Även i ett längre perspektiv väntas de föreslagna åtgärderna få positiva effekter på den svenska ekonomin. Genom att försämringen av statsbudgeten motverkas stimuleras det totala sparandet. Därmed kommer kapitalbildningen att underlättas och tillväxten främjas. Förutsättningarna att bryta den negativa trenden för bytesbalansen förbättras.

Genom strukturförändringar inom den offentliga sektorn och en effektivare förvaltning av statens tillgångar stimuleras produktivitet och tillväxt. Ökad konkurrens och avreglering ger liknande effekter inom den privata sektorn. Därmed underlättas strävandena att reducera det underliggande kostnadstrycket i ekonomin och få ned de svenska prisstegringarna till den takt som råder i omvärlden.

De förändringar som genomförs i sjukförsäkringssystemet stimulerar tillväxten framför allt genom att utbudet av arbetskraft torde öka. I sam-

ma riktning verkar på längre sikt den tidiga skolstarten i kombination med en förlängning av gymnasieskolan. Skr. 1990/91:50

6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört i det föregående.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandes överväganden och beslutar i enlighet med hans hemställan.

1 Inledning	2
1.1 De grundläggande problemen	2
1.2 Utgiftsutvecklingen i den offentliga sektorn	3
1.3 Pris- och lönebildningen	4
2 Europapolitiken	5
3 Bättre tillväxtbetingelser för svenskt näringsliv	6
3.1 Energipolitiken	6
3.2 En ny näringspolitik	6
3.3 En starkare infrastruktur	7
3.4 Konkurrenskraftig högre utbildning	8
3.5 En konsumentvänlig livsmedelspolitik	8
3.6 Effektivare statlig förmögenhetsförvaltning	9
4 Åtgärder för att begränsa utgiftstrycket i den offentliga sektorn	10
4.1 Omställning och bantning av den statliga administrationen	11
4.2 Omläggning av sjukförsäkringen och samordning med arbetsskadeförsäkringen	12
4.3 Åtgärder för en effektivare sjukvård och sjukförsäkring	14
4.4 Gemensamt ansvar för barnomsorg och skola - flexibel skolstart och utbyggd gymnasieskola	15
4.5 Åtgärdernas effekter på utgiftstryck och budget	16
5 Effekter på samhällsekonomin	19
6 Hemställan	20
7 Beslut	20

