Regeringens proposition 1994/95:150

Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m. (kompletteringsproposition)

Prop.
1994/95:150

Enligt bestämmelserna i 3 kap. 2 § riksdagsordningen avger regeringen härmed sitt förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96.

Stockholm den 18 april 1995

Mona Sahlin

Göran Persson
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96 som avser en 18 månaders period 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 1994/95 minskar med 31 miljarder kronor jämfört med vad som beräknades i årets budgetproposition. Alltså förutses nu ett underskott om 160,9 miljarder kronor. Statens lånebehov beräknas till 192,4 miljarder kronor.

För budgetåret 1995/96, 18 månader, beräknades i budgetpropositionen ett underskott på statsbudgeten om 243,4 miljarder kronor. De nya beräkningarna visar ett underskott på 213,6 miljarder kronor. Statens lånebehov för samma tidsperiod beräknas till 198,7 miljarder kronor.

I denna propositionen redovisar regeringen i en reviderad finansplan sin bedömning av hur den ekonomiska politiken bör utformas.

Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1994/95:100) förelagt riksdagen ett förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96. 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 lämnas i förevarande proposition, i vilken regeringen redovisar sin bedömning av den ekonomiska politiken i en reviderad finansplan. Till den reviderade finansplanen finns fogad en reviderad nationalbudget. Det reviderade förslaget till statsbudget för budgetåret 1995/96 upptar såväl förnyade beräkningar av inkomstitlarna, som en sammanställning av de anslagsförändringar som regeringen föreslagit efter budgetpropositionen och de förslag om ytterligare utgiftsanslag som läggs fram i denna proposition. I sammanhanget tar regeringen även upp vissa frågor som har samband med den ekonomiska politiken och budgetpolitiken m.m. och som bör behandlas av riksdagen under innevarande riksmöte.

Regeringens förslag och bedömningar redovisas närmare i propositionens bilagor enligt följande förteckning:

Bilaga 1	Reviderad finansplan m.m.
Bilaga 2	Statschefen och Regeringen (första huvudtiteln)
Bilaga 3	Justitiedepartementet (andra huvudtiteln)
Bilaga 4	Utrikesdepartementet (tredje huvudtiteln)
Bilaga 5	Socialdepartementet (femte huvudtiteln)
Bilaga 6	Kommunikationsdepartementet (sjätte huvudtiteln)
Bilaga 7	Finansdepartementet (sjunde huvudtiteln)
Bilaga 8	Utbildningsdepartementet (åttonde huvudtitlen)
Bilaga 9	Jordbruksdepartementet (nionde huvudtiteln)
Bilaga 10	Arbetsmarknadsdepartementet (tionde huvudtiteln)
Bilaga 11	Kulturdepartementet (elfte huvudtiteln)
Bilaga 12	Näringsdepartementet (tolfte huvudtiteln)
Bilaga 13	Civildepartementet (trettonde huvudtiteln)
Bilaga 14	Miljödepartementet (fjortonde huvudtiteln)

REGERINGENS FÖRSLAG TILL

REVIDERAD STATSBUDGET

FÖR BUDGETÅRET
1995/96

Inkomster

	Budget-propositionen 1000-tal kr.	Senare ändringar 1000-tal kr.	Summa 1000-tal kr.
Skatter	674 862 345	+9 770 378	684 632 723
Inkomster av statens verksamhet	28 763 530	+ 6 074 847	34 838 377
Inkomster av försåld egendom	30 700	+ 50 000	80 700
Återbetalning av lån	9 424 809	- 93 990	9 330 819
Kalkylmässiga inkomster	-2 886 000	+ 840 649	-2 045 351
Bidrag m.m. från EU	8 652 000	+ 911 000	9 563 000
Extraordinära medel från EU	6 100 000	-	6 100 000
Summa	**724 947 384**	**+17 552 884**	**742 500 268**

Underskott	**213 642 157**
	956 142 425

Utgifter

	Budget-propositionen 1000-tal kr.	Senare ändringar 1000-tal kr.	Summa 1000-tal kr.
Statschefen och regeringen	2 811 560	+ 74 652	2 886 212
Justitiedepartementet	29 157 687	+ 37 875	29 195 562
Utrikesdepartementet	23 944 183	+ 90 580	24 034 763
Försvarsdepartementet	64 071 737	-	64 071 737
Socialdepartementet	271 653 103	- 9 530 000	262 123 103
Kommunikationsdepartementet	36 365 377	- 412 500	35 952 877
Finansdepartementet	118 467 710	+12 948 502	131 416 212
Utbildningsdepartementet	58 915 917	- 1 712 759	57 203 158
Jordbruksdepartementet	17 281 526	+ 60 000	17 341 526
Arbetsmarknadsdepartementet	132 124 301	+4 703 052	136 827 353
Kulturdepartementet	6 916 644	- 37 500	6 879 144
Näringsdepartementet	50 575 177	- 249 069	50 326 108
Civildepartementet	4 168 001	- 131 364	4 036 637
Miljödepartementet	2 735 511	- 77 701	2 657 810
Riksdagen och dess myndigheter	1 189 223	-	1 189 223
Räntor på statsskulden, m.m.	129 000 000	+3 000 000	132 000 000
Oförutsedda utgifter	1 000	-	1 000
Summa:	**949 378 657**	**8 763 768**	**958 142 425**
Minskning av anslagsbehållningar	*3 000 000*	*-2 000 000*	*1 000 000*
Beräknat tillkommande utgifts-behov, netto	*16 000 000*	*-19 000 000*	*- 3 000 000*
Summa:	**968 378 657**	**-12 236 232**	**956 142 425**

1995/96			Tusental kronor
1000 Skatter:			**684 632 723**
1100 Skatt på inkomst:			**103 466 000**
1110 Fysiska personers inkomstskatt:			*34 133 000*
1111 Fysiska personers inkomstskatt			34 133 000
varav: inkomster[1]		561 652 000	
utgifter		527 519 000	
1120 Juridiska personers inkomstskatt:			*60 475 000*
1121 Juridiska personers inkomstskatt			58 525 000
1123 Beskattning av tjänstegruppliv			1 950 000
1130 Ofördelbara inkomstskatter:			*3 318 000*
1131 Ofördelbara inkomstskatter			3 318 000
1140 Övriga inkomstskatter:			*5 540 000*
1141 Kupongskatt			900 000
1142 Utskiftningsskatt och ersättningsskatt			0
1143 Bevillningsavgift			0
1144 Lotteriskatt			4 640 000
1200 Socialavgifter och allmänna egenavgifter:			**248 056 000**
varav: inkomster		399 609 000	
utgifter[2]		151 553 000	
1211 Folkpensionsavgift			61 456 000
1221 Sjukförsäkringsavgift			58 560 000
1231 Barnomsorgsavgift			0
1241 Utbildningsavgift			0
1250 Övriga sociala avgifter, netto:			*62 130 000*
varav: inkomster		202 240 000	
utgifter		140 110 000	
1251 Tilläggspensionsavgift, netto			9 648 000
varav: inkomster		137 829 000	
utgifter		128 181 000	
1252 Delpensionsavgift			0
varav: inkomster		2 101 000	
utgifter		2 101 000	

[1]Huvudsakligen utbetalningar till kommuner
[2]Huvudsakligen utbetalningar till fonder

1995/96			Tusental kronor
1253 Arbetsskadeavgift, netto			4 452 000
varav:	inkomster	14 231 000	
	utgifter	9 779 000	
1254 Arbetsmarknadsavgift			44 211 000
1255 Arbetarskyddsavgift, netto			1 754 000
1256 Lönegarantiavgift			2 065 000
1257 Sjöfolkspensionsavgift, netto			0
varav:	inkomster	49 000	
	utgifter	49 000	
1260 Allmänna egenavgifter:			*40 734 000*
1261 Allmän sjukförsäkringsavgift			40 734 000
1262 Allmän pensionsavgift, netto			0
varav:	inkomster	11 443 000	
	utgifter	11 443 000	
1281 Allmän löneavgift			15 481 000
1291 Särskild löneskatt			9 695 000
1300 Skatt på egendom:			**25 370 723**
1310 Skatt på fast egendom:			*14 725 723*
1311 Skogsvårdsavgifter			0
1312 Fastighetsskatt			14 725 723
1320 Förmögenhetsskatt:			*2 925 000*
1321 Fysiska personers förmögenhetsskatt			2 853 000
1322 Juridiska personers förmögenhetsskatt			72 000
1330 Arvsskatt och gåvoskatt:			*1 770 000*
1331 Arvsskatt			1 575 000
1332 Gåvoskatt			195 000
1340 Övrig skatt på egendom:			*5 950 000*
1341 Stämpelskatt			5 950 000
1400 Skatt på varor och tjänster:			**307 740 000**
1410 Allmänna försäljningsskatter:			*187 523 000*
1411 Mervärdesskatt			187 523 000
1420 , 1430 Skatt på specifika varor:			*103 742 600*
1423 Försäljningsskatt på motorfordon			3 460 000
1424 Tobaksskatt			11 874 000
1425 Skatt på spritdrycker			9 075 500

1995/96	Tusental kronor
1426 Skatt på vin	4 352 300
1427 Skatt på maltdrycker	5 028 300
1428 Energiskatt	66 766 000
1429 Särskild avgift på svavelhaltigt bränsle	500
1431 Särskild skatt på el.kraft från kärnkraftverk	857 000
1434 Skatt på viss elektrisk kraft	2 230 000
1435 Särskild skatt mot försurning	99 000
1440 Överskott vid försäljning av varor med statsmonopol:	*200 000*
1442 Systembolaget AB:s inlevererade överskott	200 000
1450 Skatt på tjänster:	*1 554 300*
1452 Skatt på annonser och reklam	1 457 300
1454 Skatt på spel	97 000
1460 Skatt på vägtrafik:	*5 607 300*
1461 Fordonsskatt	5 607 300
1470 Skatt på import m.m.:	*8 788 800*
1471 Tullmedel	8 064 600
1472 Övriga skatter m.m. på import	3 300
1473 Jordbruks- och sockeravgifter	720 900
1480 Övriga skatter på varor och tjänster:	*324 000*
1481 Övriga skatter på varor och tjänster	324 000
2000 Inkomster av statens verksamhet:	**34 838 377**
2100 Rörelseöverskott:	**9 093 036**
2110 Affärsverkens inlevererade överskott:	*647 800*
2113 Statens järnvägars inlevererade överskott	0
2114 Luftfartsverkets inlevererade överskott	243 000
2116 Affärsverket svenska kraftnäts inlevererade utdelning och inleverans av motsvarighet till statlig skatt	346 000
2118 Sjöfartsverkets inlevererade överskott	58 800
2120 Övriga myndigheters inlevererade överskott:	*377 000*
2124 Inlevererat överskott av Riksgäldskontorets garantiverksamhet	377 000

1995/96	Tusental kronor
2125 Inlevererat överskott av åtgärder för att stärka det finansiella systemet	*0*
2130 Riksbankens inlevererade överskott:	*5 500 000*
2131 Riksbankens inlevererade överskott	5 500 000
2150 Överskott från spelverksamhet:	*2 568 236*
2151 Tipsmedel	1 601 158
2152 Lotterimedel	967 078
2200 Överskott av statens fastighetsförvaltning:	**0**
2210 Överskott av fastighetsförvaltning:	*0*
2300 Ränteinkomster:	**6 051 230**
2310 , 2320 Räntor på näringslån:	*92 841*
2314 Ränteinkomster på lån till fiskerinäringen	7 000
2316 Ränteinkomster på vattenkraftslån	115
2318 Ränteinkomster på statens lån till den mindre skeppsfarten	50
2321 Ränteinkomster på skogsväglån	6
2322 Räntor på övriga näringslån, Kammarkollegiet	83 345
2323 Räntor på övriga näringslån, Statens jordbruksverk	2 325
2330 Räntor på bostadslån:	*5 190 125*
2332 Ränteinkomster på lån för bostadsbyggande	5 184 500
2333 Ränteinkomster på lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer	125
2334 Räntor på övriga bostadslån, Boverket	5 500
2340 Räntor på studielån:	*44 650*
2341 Ränteinkomster på statens lån för universitetsstudier och garantilån för studera	150
2342 Ränteinkomster på allmänna studielån	44 500
2350 Räntor på energisparlån:	*168 497*
2351 Räntor på energisparlån	168 497
2360 Räntor på medel avsatta till pensioner:	*6 000*
2361 Räntor på medel avsatta till folkpensionering	6 000

1995/96	Tusental kronor
2370 Räntor på beredskapslagring:	*267 730*
2371 Räntor på beredskapslagring och förrådsanläggningar	267 730
2380 , 2390 Övriga ränteinkomster:	*281 387*
2383 Ränteinkomster på statens bosättningslån	0
2385 Ränteinkomster på lån för studentkårslokaler	45
2386 Ränteinkomster på lån för allmänna samlingslokaler	9 750
2389 Ränteinkomster på lån för inventarier i vissa specialbostäder	40
2391 Ränteinkomster på markförvärv för jordbrukets rationalisering	900
2392 Räntor på intressemedel	10 800
2394 Övriga ränteinkomster	199 852
2395 Räntor på särskilda räkningar i riksbanken	60 000
2400 Aktieutdelning:	**4 130 000**
2410 Inkomster av statens aktier:	*4 130 000*
2411 Inkomster av statens aktier	4 130 000
2500 Offentligrättsliga avgifter:	**7 917 860**
2511 Expeditions- och ansökningsavgifter	761 345
2519 Koncessionsavgift på televisionens område	416 000
2521 Avgifter till granskningsnämnden	6 927
2522 Avgifter för granskning av filmer och videogram	15 500
2524 Bidrag för arbetsplatsintroduktion	460 000
2525 Finansieringsavgift från Arbetslöshetskassor	1 821 600
2526 Utjämningsavgift från Arbetslöshetskassor	63 800
2527 Avgifter för statskontroll av krigsmaterieltillverkning	10 600
2528 Avgifter vid bergsstaten	5 555
2529 Avgifter vid patent- & registreringsväsendet	256 100
2531 Avgifter för registrering i förenings- m.fl. register	0
2532 Avgifter vid kronofogdenmyndigheterna	1 275 000
2534 Avgifter för körkort och motorfordon	926 801
2535 Avgifter för statliga garantier	36 676
2536 Lotteriavgifter	30 510
2537 Miljöskyddsavgift	75 373
2538 Miljöavgift på bekämpningsmedel och handelsgödsel	592 279
2539 Täktavgift	45 000
2541 Avgifter vid Tullverket	86 389
2542 Patientavgifter vid tandläkarutbildningen	6 500
2544 Avgifter för Alkoholinspektionens verksamhet	31 700

1995/96	Tusental kronor
2545 Närradioavgifter	5 400
2546 Lokalradioavgifter	178 000
2547 Avgifter för statens telenämnds verksamhet	162 800
2548 Avgifter för finansinspektionens verksamhet	151 500
2549 Avgifter för provning vid riksprovplats	0
2551 Avgifter från kärnkraftverk	256 011
2552 Övriga offentligrättsliga avgifter	240 494
2600 Försäljningsinkomster:	**1 562 480**
2624 Inkomster av uppbörd av felparkerings- avgifter	91 352
2625 Utförsäljning av beredskapslager	534 420
2626 Inkomster vid Banverket	936 708
2700 Böter m.m.:	**1 379 771**
2711 Restavgifter och dröjsmålsavgifter	764 099
2712 Bötesmedel	611 404
2713 Vattenföroreningsavgift m.m.	168
2714 Sanktionsavgifter m.m.	4 100
2800 Övriga inkomster av statens verksamhet:	**4 704 000**
2811 Övriga inkomster av statens verksamhet	4 404 000
2812 Återbetalning av lönegarantimedel	300 000
3000 Inkomster av försåld egendom:	**80 700**
3100 Inkomster av försålda byggnader och maskiner:	**50 000**
3110 Affärsverkens inkomster av försålda fastigheter och maskiner:	*0*
3120 Statliga myndigheters inkomster av försålda byggnader och maskiner:	*50 000*
3124 Statskontorets inkomster av försålda datorer m.m.	0
3125 Fortifikationsverkets försäljning av fastigheter	50 000
3200 Övriga inkomster av markförsäljning:	**1 000**
3211 Övriga inkomster av markförsäljning	1 000

1995/96	Tusental kronor
3300 Övriga inkomster av försåld egendom:	**29 700**
3311 Inkomster av statens gruvegendom	29 700
4000 Återbetalning av lån:	**9 330 819**
4100 Återbetalning av näringslån:	**195 137**
4120 Återbetalning av jordbrukslån:	*40 338*
4123 Återbetalning av lån till fiskerinäringen	40 338
4130 Återbetalning av övriga näringslån:	*154 799*
4131 Återbetalning av vattenkraftslån	366
4133 Återbetalning av statens lån till den mindre skeppsfarten	400
4135 Återbetalning av skogsväglån	18
4136 Återbetalning av övriga näringslån Kammarkollegiet	143 857
4137 Återbetalning av övriga näringslån, Statens jordbruksverk	1 958
4138 Återbetalning av tidigare infriade statliga garantier	8 200
4200 Återbetalning av bostadslån m.m.:	**4 512 520**
4212 Återbetalning av lån för bostadsbyggande	4 500 000
4213 Återbetalning av lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer	520
4214 Återbetalning av övriga bostadslån, boverket	12 000
4300 Återbetalning av studielån:	**3 886 120**
4311 Återbetalning av statens lån för universitetsstudier	120
4312 Återbetalning av allmänna studielån	3 000
4313 Återbetalning av studiemedel	3 883 000
4400 Återbetalning av energisparlån:	**360 000**
4411 Återbetalning av energisparlån	360 000
4500 Återbetalning av övriga lån:	**377 042**
4514 Återbetalning av lån för studentskårlokaler	260
4515 Återbetalning av lån för allmänna samlingslokaler	9 500
4516 Återbetalning av utgivna startlån och bidrag	2 800
4517 Återbetalning från Portugalfonden	0

1995/96	Tusental kronor
4519 Återbetalning av statens bosättningslån	0
4521 Återbetalning av lån för inventarier i vissa specialbostäder	150
4525 Återbetalning av lån för svenska FN-styrkor	300 000
4526 Återbetalning av övriga lån	64 332
5000 Kalkylmässiga inkomster:	**-2 045 351**
5100 Avskrivningar och amorteringar:	**1 476 649**
5120 Avskrivningar på fastigheter:	*566 649*
5121 Avskrivningar på fastigheter	566 649
5130 Uppdragsmyndigheters komplementkostnader:	*900 000*
5131 Uppdragsmyndigheters m. fl. komplementkostnader	900 000
5140 Övriga avskrivningar:	*10 000*
5144 Avskrivningar på förrådsanläggningar förcivilt totalförsvar	10 000
5200 Statliga pensionsavgifter:	**-3 522 000**
5211 Statliga pensionsavgifter, netto	- 3 522 000
6000 Bidrag m.m. från EU	**9 563 000**
6100 Bidrag från EG:s jordbruksfond:	**7 038 000**
6110 Bidrag från EGs jordbruksfonds garantisektion:	*6 748 000*
6111 Arealbidrag och trädersättning	3 800 000
6112 Miljöstöd	315 000
6113 Interventioner	1 125 000
6114 Exportbidrag	900 000
6115 Djurbidrag	600 000
6119 Övriga bidrag från EG:s jordbruksfonds garantisektion	8 000
6120 Bidrag från EGs jordbruksfonds utvecklingssektion:	*290 000*
6121 EG-finansierade struktur- och regionalstöd inom jordbrukssektorn	290 000
6200 Bidrag till EG:s fiskefond:	**80 000**
6211 Bidrag från EG:s fiskefond	80 000

1995/96	Tusental kronor
6300 Bidrag från EG:s regionalfond:	**888 000**
6311 Bidrag från EG:s regionalfond	888 000
6400 Bidrag från EG:s socialfond:	**1 557 000**
6411 Bidrag från EG:s socialfond	1 557 000
6900 Övriga bidrag från EG:	**0**
6911 Övriga bidrag från EG	0
7000 Återbetalning avseende avgiften till gemenskapsbudgeten:	**6 100 000**
7111 Återbetalning avseeende avgiften till gemenskapsbudgeten	6 100 000
STATSBUDGETENS TOTALA INKOMSTER	**742 500 268**

Specifikation av förändringar i utgiftsanslag för budgetåret 1995/96 i förhållande till förslagen i budgetpropositionen

1 000-tal kronor

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-proposi-tionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)
		Propositio-nens eller skrivelsens nummer	Anslags-belopp	
I. Statschefen och regeringen				
Regeringskansliet m.m., *ramanslag*	2 704 095	150	2 778 747	+ 74 652
Summa	**2 704 095**		**2 778 747**	**+ 74 652**
II. Justitiedepartementet				
Kampanjkostnader m.m. för val till Europaparlamentet, *reservationsanslag*	0	150	30 000	+ 30 000
Domstolarna m.m., *ramanslag*	3 822 817	150	3 830 692	+ 7 875
Summa	**3 822 817**		**3 860 692**	**+ 37 875**
III. Utrikesdepartementet				
Utrikesförvaltningen, *ramanslag*	2 666 663	150	2 710 363	+ 43 700
Utredningar m.m., *reservationsanslag*	15 809	150	30 809	+ 15 000
Fredsbevarande verksamhet, *reservationsanslag*	1 341 948	150	1 352 808	+ 10 860
Övrigt, *reservationsanslag*	73 331	150	0	- 73 331
Övriga biståndsrelaterade insatser, *reservatonsanslag*	0	150	77 200	+ 77 200
Kommerskollegium, *ramanslag*	61 275	152,150	71 025	+ 9 750
Europainformation m.m., *reservationsanslag*	9 000	150	16 200	+ 7 200
Delegationen för översättning av EG:s regelverk	0	150	1	+ 1
Samarbete med länderna i Central- och Östeuropa, *reservationsanslag*	855 999	160	856 199	+ 200
Summa	**5 024 025**		**5 114 605**	**+ 90 580**
V. Socialdepartementet				
Bostadsbidrag, *förslagsanslag*	12 230 000	150	11 320 000	- 910 000
Föräldraförsäkringen, *förslagsanslag*	28 463 000	150	27 261 000	- 1 202 000
Sjukpenning och rehabilitering, *förslagsanslag*	34 663 000	147,150	31 244 000	- 3 419 000
Sjukvårdsförmåner m.m., *förslagsanslag*	23 145 000	150	20 051 000	- 3 094 000
Förtidspensioner, *förslagsanslag*	21 080 000	147	20 820 000	- 260 000
Bidrag till hälso- och sjukvård, *förslagsanslag*	1 313 025	195	1 345 825	+ 32 800
SBL Vaccin AB, *reservationsanslag*	0	150	40 000	+ 40 000
Information om organdonation, *reservationsanslag*	0	150	10 000	+ 10 000
Stimulansbidrag till särskilda boendeformer och rehabilitering, *reservationsanslag*	200 000	150	150 000	- 50 000
Bidrag till missbrukarvård och ungdomsvård, *reservationsanslag*	720 000	150	75 000	- 645 000
Riksförsäkringsverket, *ramanslag*	819 626	195	819 326	- 300
Allmänna försäkringskassor, *ramanslag*	6 452 907	195	6 420 407	- 32 500
Summa	**129 086 558**		**119 556 558**	**- 9 530 000**

1 000-tal kronor

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-proposi-tionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)
		Propositio-nens eller skrivelsens nummer	Anslags-belopp	
VI. Kommunikationsdepartementet				
Nyinvesteringar i stomjärnvägar, *ramanslag*	9 408 060	150	9 145 560	- 262 500
Byggande av vägar, *ramanslag*	7 592 656	150	7 442 656	- 150 000
Summa	**17 000 716**		**16 588 216**	**- 412 500**
VII. Finansdepartementet				
Byggnadsstyrelsen: Avvecklingskostnader, *förslagsanslag*	0	150	1	+ 1
Tullverket, *ramanslag*	1 667 380	rskr.240	1 617 380	- 50 000
Bidrag till förnyelsefonder på det statligt reglerade området, *reservationsanslag*	0	150	1	+ 1
Statligt utjämningsbidrag till kommuner, *förslagsanslag*	57 109 500	150	19 036 000	-38 073 500
Skatteutjämningsbidrag till landsting, *förslagsanslag*	11 304 000	150	3 768 000	- 7 536 000
Generellt statsbidrag till kommuner, *förslagsanslag*	0	150	44 740 000	+44 740 000
Generellt statsbidrag till landsting, *förslagsanslag*	0	150	12 048 000	+12 048 000
Särskilda insatser för vissa kommuner och landsting, *reservationsanslag*	0	150	1 820 000	+1 820 000
Summa	**70 080 880**		**83 029 382**	**+12 948 502**
VIII. Utbildningsdepartementet				
Enskilda och kommunala högskoleutbildningar m.m., *reservationsanslag*	1 939 114	150	1 986 614	+ 47 500
Utvecklingsverksamhet och internationell samverkan, *reservationsanslag*	90 390	150	60 390	- 30 000
Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m., *reservationsanslag*	735 340	150	675 340	- 60 000
Övriga utgifter inom forskning och forskarutbildning, *reservationsanslag*	212 067	164	249 567	+ 37 500
Kanslersämbetet, *reservationsansanslag*	40 212	165	0	- 40 212
Verket för högskoleservice, *ramanslag*	111 247	165	0	- 111 247
Överklagandenämnden för högskolan, *ramanslag*	4 956	165	0	- 4 956
Rådet för grundläggande högskoleutbildning, *reservationsanslag*	64 730	165	0	- 64 730
Högskoleverket, *ramanslag*	0	165	240 000	+ 240 000
Verket för högskoleservice	0	165	1	+ 1
Europeisk forskningssamverkan, *ramanslag*	642 533	150	560 033	- 82 500
Studiemedel m.m., *förslagsanslag*	11 053 125	150	11 028 125	- 25 000
Vuxenstudiestöd m.m., *reservationsanslag*	3 932 700	150	3 484 600	- 448 100
Särskilt vuxenstudiestöd till studerande vid vissa lärarutbildningar, *förslagsanslag*	85 580	150	82 580	- 3 000
Studiearvode, *förslagsanslag*	1 620 000	139	0	- 1 620 000
Särskilt vuxenstudiestöd till vissa natur-vetenskapliga och tekniska utbildningar, *förslagsanslag*	0	139	435 600	+ 435 600
Utvecklingsarbete inom Utbildnings-departementets område, *reservationsanslag*	25 231	150	41 616	+ 16 385
Summa	**20 557 225**		**18 844 466**	**- 1 712 759**

1 000-tal kronor

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)
		Propositionens eller skrivelsens nummer	Anslagsbelopp	
IX. Jordbruksdepartementet				
Från EG-budgeten finansierade regionala stöd till jordbruket, *förslagsanslag*	284 000	150	0	- 284 000
Från EG-budgetens jordbruksfond finansierade regionala stöd, *förslagsanslag*	0	150	344 000	+ 344 000
Bidrag till fiskevård, *reservationsanslag*	5 418	150	5 418	0
Ersättning för intrång i enskild fiskerätt m.m., *förslagsanslag*	1 500	150	1 500	0
Statens maskinprovningar: Uppdragsverksamhet	1	150	1	0
Bidrag till Statens maskinprovningar, *förslagsanslag*	8 106	150	8 106	0
Summa	**299 025**		**359 025**	**+ 60 000**
X. Arbetsmarknadsdepartementet				
Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader, *ramanslag*	4 328 452	218	5 498 111	+1 169 659
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, *reservationsanslag*	33 956 746	218	34 352 016	+ 395 270
Bidrag till arbetslöshetsersättning m.m., *förslagsanslag*	59 765 000	150	61 358 582	+1 593 582
Bidrag till lönegarantiersättning, *förslagsanslag*	0	150	2 419 600	+2 419 600
Europeiska socialfonden, *förslagsanslag*	0	218	593 000	+ 593 000
Arbetarskyddsverket, *ramanslag*	567 739	158	558 096	- 9 643
Arbetsmiljöinstitutet, *ramanslag*	251 759	158	0	- 251 759
Yrkesinriktad rehabilitering, *ramanslag*	1 159 484	218	0	- 1 159 484
Myndigheter inom arbetslivsområdet, *ramanslag*	0	158	1 214 483	+1 214 483
Särskilda åtgärder för arbetshandikappade, *reservationsanslag*	10 808 081	218	10 366 081	- 442 000
Bidrag till Samhall Aktiebolag, *reservationsanslag*	7 074 628	218	6 774 628	- 300 000
Institutet för arbetslivsforskning, *ramanslag*	51 760	158	0	- 51 760
Arbetsmiljöfonden, *ramanslag*	791 145	158	0	- 791 145
Regional utveckling	3 519 383	161	0	- 3 519 383
Lokaliseringsbidrag, *reservationsanslag*	0	161	450 000	+ 450 000
Regionala utvecklingsinsatser, *reservationsanslag*	0	161	1 988 625	+1 988 625
Täckande av förluster på grund av kreditgarantier till företag på landsbygden m.m., *förslagsanslag*	0	161	1	+ 1
Ersättning för nedsättning av socialavgifter, *förslagsanslag*	0	161	693 000	+ 693 000
Sysselsättningsbidrag, *förslagsanslag*	0	161	300 000	+ 300 000
Transportstöd, *förslagsanslag*	0	161	430 000	+ 430 000
Glesbygdsverket, *ramanslag*	0	161	30 930	+ 30 930
Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU), *ramanslag*	0	161	12 075	+ 12 075
Lokaliseringslån, *reservationsanslag*	0	161	1	+ 1
Europeiska regionala utvecklingsfonden, *förslagsanslag*	0	161	338 000	+ 338 000
Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar m.m., *förslagsanslag*	6 647 700	150	6 247 700	- 400 000
Summa	**128 921 877**		**133 624 929**	**+4 703 052**

1 000-tal kronor

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)	
		Propositionens eller skrivelsens nummer	Anslagsbelopp		
XI. Kulturdepartementet					
Bidrag till vissa museer m.m.	151 528	rskr.251	152 528	+	1 000
Stöd till icke-statliga kulturlokaler, *förslagsanslag*	50 000	150	27 500	-	22 500
Nämnden för hemslöjdsfrågor, *ramanslag*	3 800	rskr.251	4 550	+	750
Kulturstöd vid ombyggnad m.m., *förslagsanslag*	255 000	150	240 000	-	15 000
Bidrag till utvecklingsverksamhet inom kulturområdet m.m., *reservationsanslag*	213 762	rskr.252	212 012	-	1 750
Summa	**674 090**		**636 590**	**-**	**37 500**
XII. Näringsdepartementet					
Närings- och teknikutvecklingsverket: Förvaltningskostnader, *ramanslag*	295 967	150	302 967	+	7 000
Främjande av kvinnors företagande, *reservationsanslag*	200 000	150	150 000	-	50 000
Bidrag till tekniköverföring, *reservationsanslag*	100 000	150	50 000	-	50 000
Investeringsfrämjande, *reservationsanslag*	97 500	150	75 000	-	22 500
Marknadsdomstolen, *ramanslag*	8 570	rskr.237	0	-	8 570
Bidrag till förbättring av inomhusklimatet, *reservationsanslag*	125 000	150	0	-	125 000
Revisorsnämnden, *förslagsanslag*	0	152	1	+	1
Summa	**827 037**		**577 968**	**-**	**249 069**
XIII. Civildepartementet					
Länsstyrelserna m.m., *ramanslag*	2 686 773	150	2 662 173	-	24 600
Stöd till trossamfund m.m., *reservationsanslag*	94 500	150	91 200	-	3 300
Marknadsdomstolen, *ramanslag*	0	rskr.237	8 570	+	8 570
Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet m.m., *reservationsanslag*	174 303	150	171 103	-	3 200
Stöd till kooperativ utveckling, *reservationsanslag*	9 750	150	8 750	-	1 000
Utveckling av ideel verksamhet, *reservationsanslag*	23 700	150	22 700	-	1 000
Stöd till idrotten, *reservationsanslag*	894 694	rskr.224, 150	787 860	-	106 834
Summa	**3 883 720**		**3 752 356**	**-**	**131 364**
XIV. Miljödepartementet					
Statens naturvårdsverk, *ramanslag*	559 885	150	564 685	+	4 800
Bidrag till kalkningsverksamhet för sjöar och vattendrag, *reservationsanslag*	240 000	150	210 000	-	30 000
Miljöforskning, *reservationsanslag*	213 031	150	175 531	-	37 500
Statens kärnkraftinspektion: Kärnsäkerhetsforskning, *ramanslag*	95 939	150	88 439	-	7 500
Förvaltningskostnader för Centralnämnden för fastighetsdata, *ramanslag*	138 698	166	0	-	138 698
Uppdragsverksamhet vid Centralnämnden för fastighetsdata	1	166	0	-	1
Lantmäteriet	1	166	0	-	1
Förvaltningskostnader för lantmäteriet, *ramanslag*	601 158	166	0	-	601 158
Bidrag enligt lantmäteritaxan, *förslagsanslag*	10 350	166	10 350		0

1 000-tal kronor

Huvudtitel, anslag	Beräknat belopp budget-propositionen	Senare förslag eller beslut		Förändring Ökning (+) Minskning(-)
		Propositionens eller skrivelsens *nummer*	Anslagsbelopp	
Förvaltningskostnader för Lantmäteriverket m.m., *ramanslag*	0	166	732 356	+ 732 356
Uppdragsverksamhet vid Lantmäteriverket m.m.	0	166	1	+ 1
Summa	**1 859 063**		**1 781 362**	**- 77 701**
Summa förändringar	**384 741 128**		**390 504 896**	**+5 763 768**

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1995

Närvarande: statsrådet Sahlin, ordförande, och statsråden Peterson, Freivalds, Wallström, Persson, Schori, Blomberg, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Persson och statsråden Sahlin, Freivalds, Wallström, Schori, Blomberg, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson

---

Regeringen beslutar proposition 1994/95:150 Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m. (kompletteringsproposition).

Reviderad finansplan m.m.

Reviderad finansplan m.m.

1 Den ekonomiska politikens inriktning

Målen för den ekonomiska politiken är god tillväxt, full sysselsättning och stabila priser. Sunda offentliga finanser krävs för att nå dessa mål och för att trygga välfärdssamhället. I dessa avseenden är Sverige nu på rätt väg:

* Den ekonomiska tillväxten är god och inflationen låg. Sysselsättningen har ökat med 83 000 personer på ett år och bedöms fortsätta öka i samma takt under de närmaste två åren.

* Statsfinanserna är under kontroll. Statsskulden som andel av BNP beräknas stabiliseras redan 1996, ett år tidigare än vad som förväntades i budgetpropositionen. Därefter sjunker skuldkvoten. Underskottet i de offentliga finanserna beräknas i stort sett elimineras under mandatperioden.

För att befästa och stärka den goda utvecklingen föreslår regeringen ytterligare åtgärder inom främst fem områden:

* Budgetdisciplinen återupprättas. Budgetförstärkningar på 15 miljarder kronor föreslås för att åtgärda kvarstående finansieringsbehov, tidigare underskattningar av kostnader och försvagningar i budgeten.

* Ett utgiftstak föreslås för att hålla de offentliga utgifterna under kontroll.

* Trygghetssystemen görs mer uthålliga. Ersättningsnivåerna sänks till 75 procent samtidigt som matmomsen sänks till 12 procent. Denna strukturella förändring bidrar till lägre offentliga utgifter, lägre skattetryck och lägre inflation.

* Den kommunala inkomst- och kostnadsutjämningen förbättras. Dess utom införs ett balanseringskrav för de kommunala budgetarna och särskilda åtgärder för att förebygga att kommunerna hamnar på obestånd.

* Arbetsmarknadspolitiken effektiviseras ytterligare. Arbetsmarknadsverket får friare möjligheter att använda resurserna. Åtgärderna inriktas i högre grad på de långtidsarbetslösa.

I syfte att skapa ett brett parlamentariskt stöd för saneringen av statsfinanserna och omläggningen av den kommunala inkomst- och kostnadsutjämningen träffade regeringen den 5 april 1995 en överenskommelse med Centerpartiet om huvudinriktningen av den föreliggande propositionen. Propositionen har därefter utformats i ett nära samarbete mellan regeringen och Centerpartiet.

Sverige håller på att återhämta sig efter de senaste årens ekonomiska kris. Återhämtningen sker emellertid från en mycket låg nivå. Fortfarande återstår mycket innan Sverige åter har en sund ekonomi, stabila statsfinanser och en tillfredsställande sysselsättningsnivå.

Den närmast katastrofala minskningen av sysselsättningen i början av 1990-talet innebär att det nu behövs en stark sysselsättningsökning under flera år. Den kraftiga obalansen i de offentliga finanserna innebär samtidigt att konjunkturuppgången måste utnyttjas för att stärka de offentliga inkomsterna och minska de offentliga utgifterna. Dessa två uppgifter ställer stora krav på en uthållig tillväxt, på en stärkt arbetslinje samt på aktiva åtgärder för att främja flexibilitet och förebygga inflation.

Det svenska näringslivets internationella konkurrensförmåga är mycket god. Exporten ökade under 1994 med ca 14 procent och den starka exportökningen förväntas fortsätta under 1995 och 1996. Industriproduktionen ökade med 11 procent under 1994 och förväntas fortsätta att öka kraftigt under 1995 och 1996. Produktionsökningen har följts av en snabb ökning av investeringarna och en stark utbyggnad av produktionskapaciteten. Näringslivet redovisar en fortsatt hög orderingång, och planerar för en fortsatt snabb utbyggnad av produktionskapaciteten och en stark ökning av produktionen. Bytesbalansen uppvisar ett stabilt överskott som innebär att folkhushållet under de närmaste åren klarar en betydande amortering av sin nettoskuld till utlandet.

Sysselsättningen minskade mellan 1990 och 1994 med mer än 500 000 personer. Minskningen har nu hejdats och vänts till en ökning av sysselsättningen med 83 000 personer på ett år. Företagen planerar för en fortsatt stark ökning av antalet anställda. Arbetsmarknadspolitiken inriktas på att underlätta och möjliggöra denna ökade sysselsättning.

Även de offentliga finanserna utvecklas i rätt riktning. Regeringen har sedan den tillträdde i oktober 1994 lagt fram ett omfattande program för att stärka statsfinanserna. Med de åtgärder som redovisas i denna proposition uppgår de samlade budgetförstärkningarna till ca 118 miljarder kronor. Parallellt med detta har regeringen lagt fram ett ambitiöst åtgärdsprogram med insatser inom arbetsmarknads-, närings- och utbildningspolitiken för att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten.

Denna politik ger resultat. Den offentliga sektorns sparandeunderskott, som uppgick till som mest 13,4 procent av BNP år 1993 beräknas i år minska till 9 procent av BNP för att 1996 sjunka till ca 5 procent och till mindre än 1 procent 1998. Statsskulden som andel av BNP stabiliseras redan 1996 för att sedan börja minska. Bakom denna snabba förbättring ligger såväl konjunkturuppgången som de mycket omfattande budgetförstärkningarna.

Vid sidan om denna ljusa bild av svensk ekonomi finns emellertid också en mörkare bild. Den ekonomiska utvecklingen påverkas i hög grad av vad som sker i vår omvärld. Under de senaste månaderna har ett antal händelser i omvärlden samverkat till att skapa stora rörelser i växelkurser och räntor. Dessa händelser har påverkat kronans värde och de svenska räntorna på ett stundtals dramatiskt sätt.

Den internationella turbulensen har slagit igenom med större kraft i Sverige än i många andra jämförbara länder. Orsakerna står i första hand att finna i de svaga offentliga finanserna och Sveriges inflationshistorik. Den senaste tidens oro på de internationella finansiella marknaderna har lett till en fortsatt hög och t.o.m. stigande räntenivå i Sverige, samtidigt som kronan har försvagats. Så länge detta tillstånd fortsätter kan den ekonomiska återhämtningen komma att dämpas. Den ekonomiska politiken inriktas på att återställa förtroendet för den svenska ekonomin. Regeringen kommer att följa utvecklingen noga, och är fast besluten att göra vad som krävs för att uppnå en god ekonomisk utveckling och sunda offentliga finanser.

Tabell 1.1 Nyckeltal för svensk ekonomi
Årlig procentuell förändring

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BNP	-2,6	2,2	2,5	2,9	2,6	2,3	1,7	1,7
Inflation	4,7	2,2	2,9	2,7	2,7	2,8	2,8	2,7
Arbetslöshet	8,2	8,0	7,0	6,1	5,8	5,6	5,6	5,6
Bytesbalans, procent av BNP	-2,2	0,4	2,6	4,0	4,0	4,0	3,7	3,2
Offentlig sektor, procent av BNP								
Finansiellt sparande	-13,4	-10,4	-9,0	-5,2	-3,5	-0,9	-0,2	0,7
Skattekvot	50,5	50,4	50,8	51,6	51,5	52,2	52,3	52,8
Utgiftskvot	74,3	70,5	69,6	66,4	65,0	62,9	61,8	61,0
Statsskuld	78,5	84,8	90,2	91,3	90,3	87,7	85,3	82,3
Finansiell nettoskuld	12,8	23,3	31,4	34,5	35,7	34,7	33,4	31,2

Anm. Uppgifterna för 1997-2000 i tabellen avser modellberäkningar som bygger på alternativet med medelhög tillväxt i den reviderade nationalbudgeten. I andra alternativ redovisas beräkningar med andra utvecklingstal för tillväxt, arbetslöshet, offentliga finanser m.m.
Källa: Finansdepartementet.

Förutsättningarna för en stark ekonomi

Det svenska välfärdssamhället är beroende av god tillväxt och hög sysselsättning. Utan denna grund för sunda offentliga finanser är möjligheterna mycket begränsade att upprätthålla en godtagbar standard när det gäller social service och trygghet. Det beror på att det finns ett nära samband mellan sysselsättning och statsfinanser. En hög arbetslöshet innebär stora kostnader för kontantstöd till de arbetslösa. Till detta kommer statens kostnader för arbetsmarknadsåtgärder samt för dem som slås ut från arbetsmarknaden som förtidspensionärer. Dessutom försvagas statens inkomster

vid låg sysselsättning och hög arbetslöshet. De samhällsekonomiska kostnaderna på grund av betydande produktionsbortfall är därtill omfattande.

Samtidigt är det viktigt att den *offentliga sektorns underskott* begränsas, och att budgeten är i rimlig balans sedd över en konjunkturcykel. Förbättringen under en konjunkturuppgång måste vara tillräcklig för att väga upp den försämring som följer med en konjunkturnedgång. Den ekonomiska politiken inriktas därför på att anpassa utgifterna till en långsiktigt hållbar nivå.

Den *offentliga skulden* får dessutom inte vara för stor. Hög skuldsättning medför att de offentliga finanserna är utsatta och mycket känsliga för tillfälliga svängningar i räntenivåer och växelkurser. En hög skuldsättning ger vidare höga räntebetalningar. Den ekonomiska politiken inriktas därför på att stoppa statsskuldökningen, och att så snart som möjligt reducera statsskulden mätt som andel av BNP. Ett minimikrav är vidare att skuldkvoten inte får fortsätta att öka från konjunkturcykel till konjunkturcykel.

Sverige har - i likhet med t.ex. Norge och Finland - betydande offentliga finansiella tillgångar i staten och i AP-fonden som gör att den offentliga finansiella nettoskulden är lägre än genomsnittet för OECD-länderna. Även om detta är en styrkefaktor, så utgör den höga bruttoskulden ändå en allvarlig svaghet, inte minst på grund av de senaste årens snabba ökning av skulden.

En långsiktigt stabil och utvecklingsbar ekonomi förutsätter vidare *prisstabilitet*. Låg inflation skapar goda förutsättningar för en stark och balanserad tillväxt samtidigt som de fördelningsproblem som följer med en hög inflation undviks. Den ekonomiska politiken är därför inriktad på prisstabilitet.

Fullföljandet av denna ekonomiska politik avser att göra Sverige betydligt mindre sårbart för olika ekonomiska störningar och kriser, liksom för turbulens på kapital- och valutamarknaderna. Detta är en förutsättning för mer *stabila växelkurser*, och därmed också stabilare villkor för företagande, produktion och investeringar. Lägre inflationsförväntningar kommer att kunna minska oron för en försämring av kronkursen och därmed kunna ge lägre räntor.

Dessa kriterier - balanserade offentliga finanser, låg skuldsättning, prisstabilitet, stabila växelkurser och låga långräntor - är naturliga för alla ekonomiskt utvecklade länder eftersom de bidrar till att lägga grunden för god tillväxt och hög sysselsättning. Det är mot denna bakgrund förklarligt att de också har kommit att ligga till grund för de konvergenskriterier som EU-länderna gemensamt fastställt för det framtida valutasamarbetet. Sveriges medlemskap i EU innebär således inte några nya restriktioner för den ekonomiska politiken. Riksdagen kommer senare att ta ställning till frågan om ett svenskt deltagande i den europeiska monetära unionen.

För regeringens del är det av största vikt att också ge bekämpning av arbetslösheten samma ambitiösa behandling som konvergenskriterierna i EU:s arbete. Det är därför värdefullt att EU:s riktlinjer för den ekonomiska politiken med aktiv svensk medverkan nyligen har kompletterats med ökade krav på sysselsättningspolitiken. Årliga rapporter om syssel-

sättning och arbetslöshet kommer att redovisas för EU:s ministerråd och länderna uppmanas att utarbeta medelfristiga program för sysselsättningen.

Som ny medlem i EU bör Sverige liksom andra medlemsländer presentera ett s.k. konvergensprogram inom kort. Programmet bör innehålla en redovisning av den politik som Sverige ämnar bedriva för att uppfylla konvergenskriterierna. En bred politisk samling kring detta program är väsentlig. Det skulle stärka stabiliteten i den svenska ekonomiska politiken. Regeringen har därför inbjudit riksdagspartierna till överläggningar om den ekonomiska poiltiken inför utarbetandet av konvergensprogrammet.

En politik för sunda offentliga finanser

Regeringen har sedan tillträdet i oktober bedrivit en konsekvent och stram politik för att öka sysselsättningen, sanera de offentliga finanserna och stärka Sveriges ekonomi inför nästa lågkonjunktur. Politiken har i allt väsentligt mötts av ett starkt och brett stöd i riksdagen, och med små justeringar har regeringens förslag om budgetförstärkande åtgärder även beslutats.

Det starka parlamentariska stödet speglar en bred medvetenhet hos folket om att en sanering av statsfinanserna är nödvändig och dessutom en stor vilja att deltaga i de nödvändiga uppoffringarna. Uppslutningen bakom politiken är dock helt avhängig av att fördelningen av bördorna är, och upplevs som, rättvis. Därför har såväl förslagen i denna proposition som saneringsprogrammet sammantaget en jämn fördelningsprofil. Var och en skall efter förmåga deltaga i den gemensamma strävan, och var och en kommer att vinna på att Sverige lyckas ta sig ur den mycket allvarliga statsfinansiella situationen. Detta arbete är inte minst viktigt från jämställdhetssynpunkt. Kampen mot arbetslösheten måste prioriteras för att Sverige skall kunna upprätthålla välfärden och den offentliga sektorn, vilken är viktig inte minst för kvinnor. Jämställdhetsperspektivet måste därvid koncentreras på arbetsmarknadspolitiken samt på översynen av arbetsrätten, bl.a. vad gäller det ofrivilliga deltidsarbetet.

Redan sex veckor efter regeringsskiftet lade regeringen i höstens ekonomisk-politiska proposition fram förslag till omfattande budgetförstärkningar. En andra del av budgetförstärkningarna avsåg finansieringen av EU-avgiften och presenterades senare i november 1994. I 1995 års budgetproposition lade regeringen fram förslag om ytterligare utgiftsminskningar.

Tillsammans med de åtgärder som beslöts under den förra mandatperioden beräknas detta program för sanering av de offentliga finanserna uppgå till ca 113 miljarder kronor motsvarande drygt 7 procent av BNP. Riksdagen har nu i allt väsentligt godtagit regeringens förslag.

Regeringen följer nu upp det i höstas aviserade programmet för sanering av de offentliga finanserna genom att säkerställa att de sammantagna budgetförstärkningarna blir så stora som avsett. För det första föreslås budgetförstärkningar som kompenserar för de hittillsvarande

avvikelserna mellan regeringens förslag och riksdagens beslut. För det andra lägger regeringen nu fram det tidigare aviserade förslaget till finansiering av arbetsmarknadsåtgärderna i höstens ekonomisk-politiska proposition och i budgetpropositionen. För det tredje fullföljs finansieringen av EU-avgiften genom att tidigare förslag nu kompletteras med ytterligare inkomstförstärkningar och utgiftsminskningar så att hela medlemsavgiften blir fullt finansierad. För det fjärde föreslås en kompletterande finansiering för vissa regelförändringar som beslöts under den förra mandatperioden, och för vilka kostnaderna har visat sig vara kraftigt underskattade. En ansvarsfull budgetpolitik förutsätter att även denna typ av kostnadsöverskridanden finansieras fullt ut. För det femte föreslås åtgärder för att sänka de offentliga utgifternas nivå samtidigt som mervärdesskatten på livsmedel reduceras från 21 till 12 procent.

Sammantaget föreslår regeringen i denna proposition permanenta inkomstförstärkningar och utgiftsminskningar på sammanlagt 15,4 miljarder kronor. Till detta kommer engångsåtgärder motsvarande sammanlagt 23,4 miljarder kronor. Regeringens förslag redovisas utförligare i avsnitt 5 av den reviderade finansplanen.

Tillsammans med de åtgärder som tidigare beslutats av riksdagen uppgår programmet för sanering av de offentliga finanserna därmed totalt till 118 miljarder kronor eller ca 7,5 procent av BNP. Det utgör därmed ett av de största saneringsprogram som genomförts i något industriland under efterkrigstiden. Av de totala åtgärderna får över 3,5 procentenheter genomslag 1995, ca 2 procentenheter 1996 och ca 1 procentenhet vardera åren 1997 och 1998. Därmed får budgetförstärkningarna ett snabbt genomslag på underskottet och på skuldutvecklingen.

Som framgår av diagram 1.1 bedöms budgetförstärkningsprogrammet vara tillräckligt för att stabilisera statsskulden som andel av BNP år 1996 vid det scenario med s.k. medelhög tillväxt som redovisas i den reviderade nationalbudgeten. Det är emellertid inte tillräckligt med en stabilisering av skuldkvoten på en hög nivå, utan denna bör minska så snart som möjligt för att öka det ekonomisk-politiska handlingsutrymmet vid kommande konjunkturavmattningar, och för att höga ränteutgifter inte skall tränga undan andra angelägna offentliga utgifter.

Tabell 1.2 Förstärkning av de offentliga finanserna
Effekt 1998
Miljarder kronor

Effekter av beslut under föregående mandatperiod	**18,3**
Proposition 1994/95:25 Vissa ekonomisk-politiska åtgärder	
- Inkomstförstärkningar	36,6
- Avgår därav orsakade utgiftsökningar	-0,3
- Utgiftsminskningar	24,8
- Avgår därav orsakade inkomstminskningar	-4,7
Sammanlagd förstärkning	**56,4**
Förslag i budgetpropositionen exkl. tidigare aviserade förstärkningar	
- Utgiftsminskningar	24,6
- Avgår därav orsakade inkomstminskningar	-2,1
- Avgår justeringar i riksdagen m.m.	-2,1
- Avgår handlingsprogrammet mot arbetslöshet	-1,1
Sammanlagd förstärkning	**19,3**
Finansiering av medlemsavgiften till EU	
- Inkomstförstärkningar i prop. 1994/95:19	12,4
- Avgår därav orsakade utgiftsökningar	-0,2
- Inkomstförstärkningar i prop. 1994/95:203	1,8
- Utgiftsminskningar presenterade i budget- och kompletteringspropositionerna	6,0
Sammanlagd förstärkning	**20,0**
Kompletteringspropositionen m.m.	
- Sänkt mervärdesskatt på livsmedel	-7,7
- Utgiftsminskningar	9,9
- Inkomstförstärkningar	2,6
- Diverse överskridanden	-1,2
Sammanlagd förstärkning	**3,6**
Summa föreslagna och beslutade åtgärder	**117,6**
Avgår medlemsavgiften till EU	-20,0
Minskad räntebetalning p.g.a. lägre statsskuld	18,0
Total förstärkning av de offentliga finanserna	**115,6**

Anm. Siffrorna i tabellen är hämtade från olika propositioner. Merparten poster är angivna i 1995/96 års prisnivå. Om alla poster räknades i den prisnivån skulle förbättringen av de offentliga finanserna bli något större.

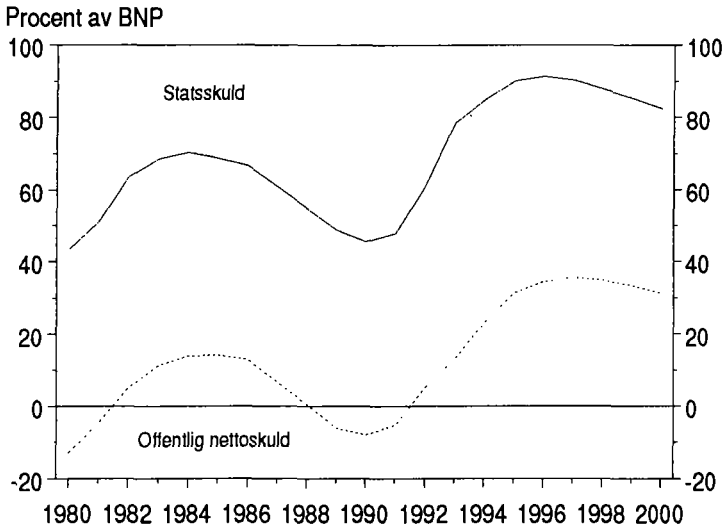
Av diagram 1.2 framgår att den offentliga sektorns underskott beräknas bli i stort sett eliminerat 1998. Mot sekelskiftet uppstår ett överskott i de offentliga finanserna. Detta är en dramatisk förbättring som innebär att statsfinanserna nu är under kontroll.

Eventuella inkomster från utförsäljning av statlig egendom har inte beaktats vid beräkningen av framtida underskott och skuldutveckling utöver den aviserade omorganisationen av SBAB. Under den aktuella perioden fram till år 2000 kan det tillkomma betydande försäljningsinkomster. Detta kan leda till lägre underskott och en snabbare minskning av statsskulden än den här redovisade.

Försäljningsinkomster av detta slag reducerar statsskulden. De är dock inte jämförbara med budgetförstärkningar i form av sänkta utgifter eller höjda skatter, eftersom de medför att såväl statsskulden som statens tillgångar reduceras. I en aktiv ägarpolitik ingår emellertid att även förändringar av ägandet kan aktualiseras. Regeringen kommer däremot

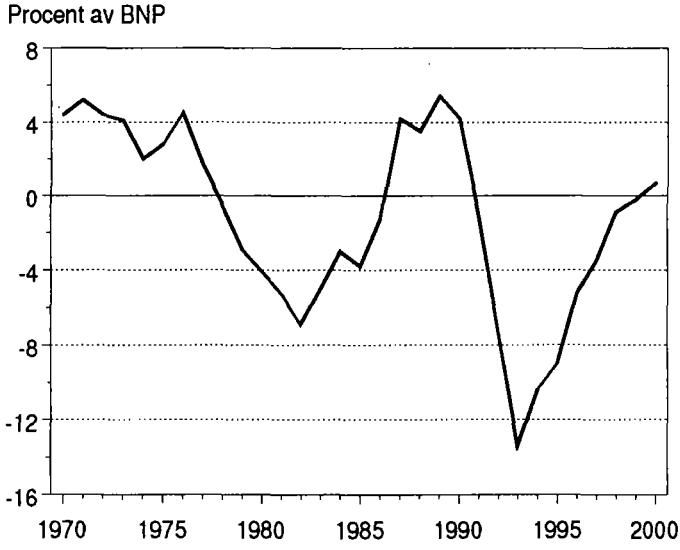
inte att föreslå utförsäljningar som alternativ till utgiftssänkningar eller skattehöjningar.

Diagram 1.1 Statsskulden och den offentliga sektorns finansiella nettoskuld 1980-2000



Källor: Statistiska centralbyrån, Riksgäldskontoret, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Diagram 1.2 Finansiellt sparande i offentlig sektor 1970-2000



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Utgiftstak

De offentliga utgifternas nivå är avgörande för hur de offentliga finanserna kommer att utvecklas. Utrymmet för ytterligare skattehöjningar är starkt begränsat. Skatteuttaget kan inte höjas nämnvärt utan risk för negativa ekonomiska återverkningar. De offentliga utgifterna behöver därför hållas under strikt kontroll. Enligt regeringens uppfattning bör kontrollen av de offentliga finanserna förbättras genom att riksdagen fastställer ett tak för de offentliga utgifternas utveckling. Detta utgiftstak syftar till att mera varaktigt etablera en budgetdisciplin av det slag som kommer till uttryck i denna proposition.

Innebörden i ett utgiftstak är att regeringen föreslår och riksdagen beslutar om en högsta nivå för de nominella offentliga utgifterna. Rutinen för detta finns redan genom den rambudgetprocess som tillämpas i regeringskansliet och från och med år 1996 också i riksdagen. Utgiftstaket bör kompletteras med en uppföljning för att säkerställa att de regeländringar genomförs som kan erfordras för att utgiftstaket inte skall överskridas.

Den exakta utformningen av utgiftstaket och uppföljningsprocessen kräver ytterligare beredningsarbete. Detta bör bedrivas i en sådan takt att ett utgiftstak för de närmaste åren kan fastställas våren 1996 och tillämpas fullt ut vid arbetet med budgeten för år 1997. Diskussionen om ett utgiftstak redovisas utförligare i avsnitt 5 av den reviderade finansplanen.

Sänkta utgifter och sänkt matmoms

Sveriges offentliga utgifter är mycket känsliga för konjunktursvängningar. En av orsakerna till denna känslighet är ersättningsnivåerna i trygghetssystemen. För att skapa en långsiktig uthållighet behöver utgifterna sjunka relativt kraftigt under denna konjunkturuppgång och får sedan inte öka för kraftigt. Som en del i denna strävan föreslår regeringen att ersättningsnivåerna i trygghetssystemen samlat sänks till 75 procent 1 januari 1996.

Förändringar av bidragsnivåer får kraftiga fördelningspolitiska konsekvenser. Därför kombineras sänkningen av nivåerna med ett förslag om en sänkning av matmomsen från 21 till 12 procent. Detta gynnar särskilt barnfamiljer och låginkomsttagare som i allmänhet använder en relativt stor andel av sin hushållsbudget till matinköp. De sammantagna konsekvenserna av förändringarna blir därför mera jämnt fördelade. Genom att matmomsen sänks beräknas även inflationen minska med inemot en procentenhet under 1996. Reformen innebär vidare strukturella förbättringar i ekonomin genom att utgiftskvoten och skattekvoten sänks.

Den kommunala verksamheten är starkt beroende av en stabil samhällsekonomi. Genom en stabilisering av de offentliga finanserna, en uthållig tillväxt och en ökad sysselsättning tryggas den kommunala verksamhetens ekonomiska bas. Regeringen lägger vidare i denna proposition fram förslag som syftar till att lägga fast ett antal viktiga förutsättningar för kommunernas och landstingens verksamhet under de närmaste åren.

Regeringen föreslår ett nytt system för inkomst- och kostnadsutjämning mellan kommuner respektive mellan landsting i syfte att skapa mera likvärdiga förutsättningar för olika kommuners respektive landstings verksamhet. Systemet införs successivt och avser att kompensera för skillnader i skattekraft samt i åldersstruktur och andra strukturella förhållanden. Genom denna utjämning av de ekonomiska förutsättningarna kommer skillnaderna i skattesats att i större utsträckning spegla skillnader i service- och avgiftsnivå samt effektivitet. Tillsammans med tidigare förändringar av kommunernas och landstingens villkor kommer omläggningen därmed att främja en mer effektiv resursanvändning inom denna viktiga sektor. Samtidigt tillsätts en parlamentarisk beredning som skall arbeta i en sådan takt att förändringar i det nya systemet skall kunna genomföras vid en kontrollstation efter två år.

Regeringen lägger också fram förslag till ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. Mot bakgrund av de mycket svaga statliga finanserna och den förhållandevis goda utvecklingen av kommunernas skatteunderlag föreslår regeringen att statsbidraget till kommunerna under 1996 i huvudsak endast justeras motsvarande höjningen av arbetsgivaravgiften i samband med EU-medlemskapet.

De medelfristiga beräkningar som redovisas i denna proposition förutsätter att de allmänna statsbidragen är nominellt oförändrade under kommande år fram till år 2000. Regeringens slutliga förslag avseende bidragen till kommunerna kommer dock att läggas fram först i budgetpropositionen för respektive kalenderår. Därvid kommer en avvägning att göras mot andra angelägna utgiftsområden inom ramen för det utgiftstak som enligt regeringens förslag skall tillämpas för de offentliga utgifterna.

Det utrymme för skattehöjningar som finns under de närmaste åren är redan intecknat genom beslutade eller föreslagna statliga skattehöjningar. Dessa är nödvändiga för att uppnå en tillräcklig förstärkning av statsfinanserna och för att budgetförstärkningarna skall fördelas på ett rättvist och därmed hållbart sätt. Fortsatta kommunala skattehöjningar därutöver skulle kunna hota tillväxten och därmed saneringen av statens finanser.

Den återhållsamma utvecklingen av statsbidragen till kommuner och landsting, liksom förändringen av utjämningssystemet, innebär betydande anpassningsbehov i många kommuner och landsting. Regeringen avser att inventera möjligheterna till ytterligare avregleringar som kan vidga kommunernas och landstingens möjligheter att göra avvägningar mellan olika utgiftsområden, samt att effektivisera sin verksamhet.

Regeringen kommer att vara mycket restriktiv med förslag till förändringar som höjer kommunernas respektive landstingens kostnader. Om sådana förslag ändå skulle aktualiseras, t.ex. genom att ett ansvarsområde flyttas från staten till kommunerna, skall finansieringsprincipen tillämpas för att neutralisera kostnadseffekterna. Om överflyttningen även innebär en utökning av ambitionsnivån skall kostnadsökningen finansieras fullt ut genom andra regeländringar. Detta synsätt är en del av skärpningen av budgetdisciplinen, och ligger i linje med det förslag regeringen nu aviserar om ett tak för de offentliga utgifternas utveckling.

För att skapa bättre förutsättningar för ekonomisk hushållning kommer kommuner och landsting åläggas att balansera sin budget och att inte låna till annat än investeringar. Ett förslag till system aviseras för att hantera situationen om en kommun eller ett landsting riskerar att inte kunna fullgöra sina betalningsförpliktelser.

Tillväxt, sysselsättning och arbetsmarknad

Den ekonomiska tillväxten är god. Vårt land erbjuder gynnsamma betingelser för en avancerad produktion tack vare en öppen ekonomi, deltagandet i den gemensamma europeiska marknaden, en välutbildad arbetskraft, en hög kvalitet på infrastruktur och offentliga tjänster samt stabila samhälleliga förhållanden. Dessutom är konkurrenskraften nu mycket god på grund av kronans låga kurs, vilket skapar goda förutsättningar för att dra nytta av den internationella konjunkturuppgången.

Samtidigt står Sverige inför en mycket krävande uppgift. Mer än 500 000 personer står vid sidan om den reguljära arbetsmarknaden, dvs. är öppet arbetslösa eller i någon form av arbetsmarknadsåtgärd. För att Sverige snabbt skall komma tillbaka till full sysselsättning krävs ett stort antal nya jobb, huvudsakligen inom den privata sektorn. Flertalet av dessa jobb måste komma i små och medelstora företag.

Sysselsättningen ökar nu starkt. På ett år har sysselsättningen ökat med 83 000 personer. Enligt Arbetsmarknadsstyrelsens prognos kommer sysselsättningsuppgången att fortsätta i samma takt de närmaste två åren. Ökningen förutses ske främst inom tillverkningsområdet, inom tekniker- och datayrken samt inom utbildningsområdet. Den totala uppgången beräknas till 180 000 personer från inledningen av 1995 till slutet av 1996. Detta ligger i linje med regeringens egna bedömningar.

Erfarenheterna från andra länder visar att det kan vara mycket svårt att minska arbetslösheten om den tillåts att gå över i långtidsarbetslöshet. Även om arbetslösheten inledningsvis orsakats av en konjunkturnedgång så övergår den med tiden till att bli strukturell, bl.a. genom att de arbetslösas kompetens, självförtroende och kontakt med arbetsmarknaden försvagas. Arbetsmarknadspolitiken inriktas därför på att stärka arbetskraftsutbudet, öka flexibiliteten och minska långtidsarbetslösheten. Det är sålunda angeläget att de arbetslösa är aktiva, utbildar sig och därmed stärker sina utsikter att få arbete. En starkare arbetslinje måste förenas

med satsningar på kompetenshöjning och ytterligare förbättringar av arbetsmarknadens flexibilitet.

Genom omfattande utbildningsinsatser höjs arbetskraftens kompetens, vilket motverkar flaskhalsar i konjunkturuppgången. Ett antal näringspolitiska insatser har gjorts för att stimulera tillväxt och nyföretagande. När konjunkturen nu förbättras inriktas åtgärderna på att öka sysselsättningen på den reguljära arbetsmarknaden. Ungdomsintroduktionen underlättar ungdomars övergång till reguljärt arbete. Genom det tillfälliga riktade anställningsstödet uppmuntras små och medelstora företag att både tidigarelägga nyanställningar och att anställa arbetslösa arbetssökande. De mer resurskrävande åtgärderna inriktas i första hand på personer som stått utanför den reguljära arbetsmarknaden under lång tid. Det är framför allt dessa personer som behöver särskilt stöd för att underlätta en återgång till reguljärt arbete och för att förebygga definitiv utslagning. I takt med att sysselsättningen ökar och arbetslösheten minskar bör den sammanlagda åtgärdsvolymen reduceras.

En kraftfull och aktiv regionalpolitik har stor betydelse för att öka sysselsättningen och bidrar till den ökade tillväxt som är nödvändig för att obalanserna i den svenska ekonomin skall kunna rättas till. Regionalpolitiken syftar till tillväxt, rättvisa och valfrihet. Den inriktas på att sprida tillväxten och att skapa mer likvärdiga levnadsvillkor i alla delar av landet. Förslag till reformåtgärder på regionalpolitikens område har nyligen förelagts riksdagen i proposition 1994/95:161.

2 Den ekonomiska utvecklingen

2.1 Den internationella ekonomin

Konjunkturen inom EU-området förbättrades markant under 1994. BNP-tillväxten uppgick mot slutet av året till ca 3 procent i årstakt. Uppgången inom EU medförde att BNP-tillväxten inom OECD-området var den starkaste sedan 1989. Tillväxten i Nordamerika var fortsatt hög och i Japan inleddes en återhämtning. Inflationen inom EU fortsatte att dämpas under 1994, men ligger på ca 3 procent trots att medlemsländerna genomgått en utdragen lågkonjunktur. Inflationen tangerar därmed den övre gränsen för högsta acceptabla inflation som Europeiska Rådet fastställt i de övergripande riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

Inom EU förutses under 1995 och 1996 en BNP-tillväxt på drygt 3 procent per år. Det är något över den genomsnittliga tillväxten inom OECD. I Japan sker en gradvis uppgång medan tillväxten dämpas i USA. Inflationen inom EU beräknas öka något och riskerar därmed att överstiga 3 procent 1996. Ökningen av inflationen i USA beräknas bli förhållandevis måttlig.

Arbetslösheten inom EU fortsätter att vara hög och ligger väsentligt över nivån i såväl USA som Japan. Dessutom är arbetskraftsdeltagandet lägre inom EU än i USA och Japan. Under de närmaste åren förväntas en

viss nedgång i arbetslösheten såväl inom EU som inom OECD, men den kommer trots detta att ligga kvar på en historiskt sett hög nivå.

Tabell 2.1 Internationella förutsättningar
Procentuell förändring

	1993	1994	1995	1996
BNP-tillväxt				
OECD	1,2	3,0	2,9	2,7
EU	-0,5	2,6	3,0	3,2
Konsumentpriser				
OECD	2,8	2,3	2,6	2,9
EU	3,4	3,1	3,0	3,3
Arbetslöshet[1]				
OECD	8,0	8,3	7,9	7,7
EU	11,2	11,8	11,4	10,9

[1] Procent av arbetskraften.
Källor: OECD, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Underskottet i de offentliga finanserna inom EU uppgick i genomsnitt till ca 6 procent av BNP 1994. Det var en viss nedgång från 1993 men förbättringen var otillräcklig för att förhindra en fortsatt ökning av den offentliga skuldsättningen. Det förefaller osannolikt att en majoritet av EU-länderna kommer att uppfylla konvergensvillkoren för de offentliga finanserna redan 1996. De offentliga finanserna väntas fortsätta att visa underskott i så gott som samtliga OECD-länder och den offentliga skuldsättningen som andel av BNP kan komma att fortsätta att växa något de närmaste åren.

De långa räntorna steg markant i många OECD-länder under 1994, delvis som en rekyl efter nedgången under 1993, delvis som en följd av att tillväxtutsikterna reviderades upp och att inflationsförväntningarna ökade. Ränteuppgången förstärktes troligen av att också de reala avkastningskraven har ökat. USA påbörjade i februari 1994 en åtstramning av penningpolitiken varpå ett antal centralbanker i andra OECD-länder följde efter.

I inledningen av 1995 har det åter blossat upp oro på de finansiella marknaderna. Den amerikanska dollarn har försvagats kraftigt gentemot den japanska yenen och D-marken. Samtidigt har D-markens styrka tillsammans med politisk oro i några länder inom EU medfört att spänningarna inom ERM har ökat, trots de mycket vida fluktuationsbanden. Riktkurserna för de spanska och portugisiska valutorna har justerats. Utvecklingen har lett till höjningar av styrräntorna i vissa länder i syfte att försvara växelkurserna. De reala effekterna av uppgången i räntorna och de stora växelkursfluktuationerna har hittills varit begränsade. Om oron på de finansiella marknaderna blir bestående kan emellertid negativa effekter på den reala ekonomin de närmaste åren inte uteslutas.

2.2 Den svenska ekonomin

Den svenska ekonomin genomgick under början av 1990-talet den djupaste lågkonjunkturen sedan 1930-talet. Den samlade produktionen minskade tre år i följd med sammanlagt 5 procent. Det ledde till en flerdubbling av arbetslösheten samtidigt som den offentliga sektorns finansiella sparande förvandlades från ett överskott på drygt 4 procent av BNP 1990 till ett rekordstort underskott motsvarande drygt 13 procent av BNP år 1993. Detta har i sin tur lett till en snabb ökning av den offentliga skuldsättningen. Statsskulden uppgick i slutet av 1994 till 1 287 miljarder kronor eller 84,8 procent av BNP.

Under 1994 började ekonomin återhämta sig och BNP ökade med 2,2 procent. Spridningseffekterna från den gynnsamma exportutvecklingen till andra delar av ekonomin blev allt mer påtagliga, vilket främst tog sig uttryck i en kraftig investeringsexpansion inom näringslivet.

Den ekonomiska återhämtningen har också medfört en förbättring av situationen på arbetsmarknaden. Till en början innebar den ökande efterfrågan på arbetskraft främst att medelarbetstiden ökade. Efter hand har dock också antalet sysselsatta stigit. Den öppna arbetslösheten har under inledningen av 1995 varit ca 1 procentenhet lägre än under motsvarande period 1994. På ett år har sysselsättningen ökat med 83 000 personer. Utvecklingen har också inneburit att underskotten i de offentliga finanserna har minskat. Riksgäldskontorets bedömning av det statliga lånebehovet för innevarande budgetår har successivt reviderats ned och ligger nu på ca 200 miljarder kronor, vilket är ca 40 miljarder kronor lägre än beräknat i budgetpropositionen.

Återhämtningen för den svenska ekonomin har skett parallellt med en turbulent utveckling på de finansiella marknaderna. Sedan vårvintern 1994 har obligationsräntorna ökat kraftigt både i Sverige och andra länder. Ränteuppgången har inte bara gällt de nominella räntorna. De marknadsnoterade realräntorna har också stigit. Trots betydande budgetförstärkningar och en stramare penningpolitik ligger de svenska obligationsräntorna kvar på en hög nivå samtidigt som kronan är svag. Detta tyder på att det har varit svårt för Sverige att etablera förtroende på de finansiella marknaderna för att inflationen kommer att förbli låg, samt för att vidtagna åtgärder för att konsolidera de offentliga finanserna är tillräckliga.

Utvecklingen på de svenska finansiella marknaderna har utlösts av en rad händelser i omvärlden, som politisk osäkerhet i Italien och Spanien samt den finansiella turbulensen i Mexiko och den därpå följande försvagningen av dollarn. Jämför man uppgången i obligationsräntor i olika länder under 1994 är det dock tydligt att uppgången varit störst i länder med svaga statsfinanser och ofördelaktig inflationshistorik.

Prisutvecklingen har hittills i år blivit ungefär som förutsågs i budgetpropositionen. Höjda indirekta skatter samt relativt stora prisökningar i producentledet har fått ett mycket begränsat genomslag på priserna i konsumentledet. Detta har sin grund i den svaga inhemska efterfrågan, men torde också vara en följd av EU-medlemskapet. Den framtida

inflationsutvecklingen kommer emellertid att i hög grad bestämmas av hur lönerna utvecklas mot bakgrund av föreliggande obalanser mellan ekonomins olika delar.

Industriproduktionen ökade med nära 11 procent under 1994. Kapacitetsutnyttjandet inom industrin steg emellertid inte i samma utsträckning. Detta speglar den betydande flexibilitet i produktionen som industrin uppvisat under den innevarande uppgången. Investeringsplanerna för de närmaste åren är mycket omfattande. För 1995 beräknas industriinvesteringarna öka med hela 36 %. Detta möjliggör en fortsatt betydande expansion av produktion och sysselsättning inom industrin.

Den svenska bytesbalansen uppvisar nu överskott. Överskottet i den privata sektorns finansiella sparande överstiger således det offentliga underskottet. Sverige är därigenom ett kapitalexporterande land. Exportvolymen steg under 1993 och 1994 med sammantaget ca 20 procent, främst genom kraftigt ökande marknadsandelar. Därtill kommer att världsmarknadspriserna på vissa viktiga svenska exportområden inom basnäringarna har ökat kraftigt den senaste tiden. Överskottet i bytesbalansen har dock dämpats av att även importen ökade kraftigt under 1994, trots den konkurrensfördel som producenter på hemmamarknaden fått gentemot utlandet.

Sedan bedömningen i budgetpropositionen har indikationerna avseende den realekonomiska utvecklingen i flera avseenden varit positiva. Sådana indikationer har bl.a. kommit från Konjunkturinstitutets barometer och SCB:s investeringsenkät. Tecken på en stabil utveckling av den privata konsumtionen har kunnat utläsas i detaljhandelsstatistiken samt i SCB:s enkät om hushållens inköpsplaner. Mot detta står den ökande turbulensen på de finansiella marknaderna med högre räntenivåer och svagare kronkurs än vad som förväntades i budgetpropositionen.

Den nya informationen i positiv och negativ riktning bedöms ta ut varandra när det gäller BNP-tillväxten 1995 och 1996. Detta innebär att BNP fortfarande förväntas öka med ca 2,5 procent i år och med närmare 3 procent nästa år. Däremot har ekonomins tudelning blivit ytterligare markerad av den finansiella oron, vilket riskerar att öka balansproblemen i ekonomin på längre sikt.

Bedömningen av *den privata konsumtionen* är behäftad med stor osäkerhet. Det höga ränteläget verkar dämpande på utvecklingen. Därtill kommer att den nödvändiga konsolideringen av statsfinanserna innebär att hushållens inkomster utvecklas mycket svagt de närmaste åren. Speciellt gäller detta 1995 då inkomsterna realt minskar med ca 2 procent. År 1996 förutses inkomsterna i stället öka något.

Det är dock troligt att hushållen till viss del kommer att möta den svaga inkomstutvecklingen med ett minskat sparande. Hushållens skuldanpassning har varit kraftig de senaste åren samtidigt som priserna på bl.a. fastigheter och aktier stabiliserats eller stigit. Därmed har hushållens finansiella förmögenhet åter ökat och behovet av fortsatt skuldanpassning torde ha avtagit. Det förbättrade arbetsmarknadsläget och den ökande sysselsättningen är också viktiga positiva faktorer. Risken att drabbas av arbetslöshet torde uppfattas som allt mindre, vilket främjar konsumtionen.

Sammantaget förväntas den privata konsumtionen minska med 0,5 procent i år samt öka med 1,0 procent 1996.

Bruttoinvesteringarna i näringslivet ökar nu kraftigt. Under 1994 steg de med drygt 17 procent medan expansionen inom industrin uppgick till hela 28 procent. Den snabba produktionstillväxten innebär att kapacitetsutnyttjandet ökar, vilket i kombination med den goda lönsamheten medför mycket gynnsamma förutsättningar för ytterligare investeringsökningar i industrin. Detta är också tydligt i Statistiska centralbyråns investeringsenkät där investeringsplanerna successivt reviderats upp den senaste tiden. År 1995 förutses industrins investeringsökning bli 36 procent och 1996 uppgå till ca 20 procent. Tendensen är också att investeringarna allt mer sker i helt nya produktionsanläggningar och därmed på ett tydligt sätt innebär en ökad produktionskapacitet. Också i det övriga näringslivet väntas investeringsexpansionen fortsätta, om än i långsammare takt än i industrin. Den svaga efterfrågan på stora delar av hemmamarknaden verkar fortsatt dämpande. De totala bruttoinvesteringarna bedöms stiga med drygt 11 procent år 1995 trots ett kraftigt fall i bostadsbyggandet. Under 1996 dämpas ökningstakten i näringslivets investeringar, men samtidigt förutses då ett ökat bostadsbyggande. Sammantaget växer de totala bruttoinvesteringarna med knappt 10 procent. Såväl det höga ränteläget som den svaga kronkursen innebär dock att investeringsutvecklingen är osäker.

Tabell 2.2 Försörjningsbalans och nyckeltal
Procentuell förändring

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BNP	2,2	2,5	2,9	2,6	2,3	1,7	1,7
Import	13,2	7,5	6,0	6,6	6,8	6,6	6,3
Privat konsumtion	0,5	-0,5	1,0	2,2	2,2	2,1	2,1
Offentlig konsumtion	-1,0	-0,2	-0,8	-1,1	-1,0	0,0	0,0
Bruttoinvesteringar	-0,4	11,1	9,6	7,4	7,0	4,5	3,4
Lagerinvesteringar[1]	1,4	-0,3	0,2	0,1	0,1	-0,1	0,2
Export	13,8	10,6	7,3	6,5	5,9	5,1	4,8
Inhemsk efterfrågan	1,4	1,0	2,1	2,3	2,3	1,9	2,0
Nyckeltal							
Timlön	3,5	3,5	4,0	4,2	4,5	5,0	5,0
KPI, årsgenomsnitt	2,2	2,9	2,7	2,7	2,8	2,8	2,7
Disponibel inkomst	1,0	-2,2	0,2	1,6	1,4	2,1	1,9
Sparkvot, nivå	8,3	6,7	5,9	5,3	4,5	4,6	4,3
Bytesbalans[2]	0,4	2,6	4,0	4,0	4,0	3,7	3,2
Sysselsättning	-0,9	2,4	2,0	1,6	1,2	0,4	0,3
Arbetslöshet[3]	8,0	7,0	6,1	5,8	5,6	5,6	5,6
Ränta, femåriga statsobligationer	9,1	10,6	10,0	9,0	8,5	8,0	8,0

[1] Förändring i procent av föregående års BNP.
[2] I procent av BNP.
[3] I procent av arbetskraften.
Källa: Finansdepartementet.

Tabell 2.3 Den offentliga sektorns finanser
Procent av BNP, löpande priser

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inkomster	60,9	60,1	60,6	61,2	61,4	62,0	61,6	61,7
Utgifter	74,3	70,5	69,6	66,4	65,0	62,9	61,8	61,0
Finansiellt sparande	-13,4	-10,4	-9,0	-5,2	-3,5	-0,9	-0,2	0,7
Primärt finansiellt sparande[1]	-14,0	-9,6	-7,2	-2,8	-1,2	1,2	1,9	2,7
Olika skuldbegrepp								
Statsskuld	78,5	84,8	90,2	91,3	90,3	87,7	85,3	82,3
Offentlig nettoskuld	12,8	23,3	31,4	34,5	35,7	34,7	33,4	31,2
Konsoliderad offentlig bruttoskuld	74,3	80,1	84,3	84,8	84,0	81,3	78,7	75,5

[1] Finansiellt sparande exkl. kapitalinkomster och ränteutgifter.
Anm. Kalkylerna som redovisas i tabellen avser alternativet med medelhög tillväxt i den reviderade nationalbudgeten.
Källa: Finansdepartementet.

Ett fortsatt mycket gynnsamt konkurrensläge tillsammans med den internationella konjunkturuppgången innebär att *exporten* fortsätter att stiga relativt snabbt. De kraftiga investeringarna innebär en betydande kapacitetetsutbyggnad, vilket möjliggör en sådan utveckling. Exportens ökningstakt beräknas dock minska från knappt 14 procent 1994 till 7 procent 1996. Under 1996 innebär detta att den svenska exporten växer i takt med omvärldens efterfrågan. *Importen* ökade 1994 i nästan samma takt som exporten. Med tanke på att svenska producenter som konkurrerar på hemmamarknaden har fått en stärkt konkurrenskraft är denna utveckling anmärkningsvärd. Till en del kan förklaringen ligga i en snabb lageruppbyggnad av importvaror i slutet av 1994. Under de närmaste åren beräknas importen öka i ungefär samma takt som efterfrågan i ekonomin. Detta innebär att de importkonkurrerande företagen inte ökar sin andel av hemmamarknaden. Bytesbalansöverskottet stiger successivt och beräknas 1996 uppgå till drygt 4,0 procent av BNP, vilket är mycket högt i ett historiskt och internationellt perspektiv.

Arbetsmarknadsläget har successivt förbättrats sedan inledningen av 1994. Minskningen av arbetslösheten har dock hållits tillbaka av en ökande medelarbetstid och ett på nytt stigande arbetskraftsutbud. Återhämtningen i ekonomin, satsningarna på sysselsättningsskapande åtgärder samt en återgång av medelarbetstiden mot mer normala nivåer väntas medföra en sammanlagd sysselsättningsökning med 175 000 personer från 1994 till 1996. Detta ligger i linje med Arbetsmarknadsstyrelsens prognos att sysselsättningen kommer att öka med 180 000 personer från inledningen av 1995 till slutet av 1996. Utbudet av arbetskraft väntas öka när sysselsättningsmöjligheterna förbättras, vilket bromsar nedgången av arbetslösheten. Arbetslösheten beräknas minska från 8 procent 1994 till 6,1 procent 1996. Lönerna beräknas stiga med 3,5 procent år 1995 och 4 procent 1996.

Höjda indirekta skatter och sänkta subventioner ger i år ett betydande bidrag till KPI-ökningen. Genomslaget på KPI torde dock komma att begränsas något då det relativt svaga efterfrågeläget sannolikt innebär att

företagen inte fullt ut kan övervältra kostnaderna på konsumenterna. Nästa år sänks mervärdesskatten på livsmedel från 21 procent till 12 procent. Vid fullt genomslag på konsumentpriserna ger detta en prissänkning på livsmedel med 7,5 procent och dämpar KPI med 1,1 procent. Sammantaget beräknas KPI-ökningen uppgå till knappt 3 procent per år 1995 och 1996. Nettoprisindex väntas under samma period öka med drygt 2 procent per år.

Underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande minskade från toppnivån 13,4 procent av BNP 1993 till drygt 10 procent av BNP 1994 eller ca 158 miljarder kronor. Det är ca 10 miljarder kronor bättre än vad som beräknades i budgetpropositionen. Under de närmaste två åren leder uppgången i ekonomin tillsammans med successiva genomslag av de omfattande budgetförstärkningarna till att den offentliga sektorns sparandeunderskott 1996 beräknas uppgå till ca 90 miljarder kronor motsvarande drygt 5 procent av BNP. Då de årliga underskotten i staten alltjämnt är betydande fortsätter statsskulden att öka och uppskattas i slutet av 1996 överstiga 90 procent av BNP för att därefter sjunka. Den offentliga sektorns skuld definierad enligt EU:s konvergensvillkor beräknas då uppgå till motsvarande knappt 85 procent av BNP.

Tabell 2.4 Finansiellt sparande
Miljarder kronor, löpande priser

	1993	1994	1995	1996
Offentlig sektor	-193	-158	-146	-90
Hushåll	87	94	81	75
Företag	75	70	108	83
Bytesbalans	-31	7	42	69

2.3 Utvecklingen t.o.m år 2000

Att i dag med fullständig säkerhet bedöma effekterna av regeringens ekonomiska politik fram t.o.m. år 2000 är inte möjligt. Däremot är det möjligt att utifrån vissa teoretiska antaganden göra kalkyler över den ekonomiska utvecklingen. I den reviderade nationalbudgeten (bilaga 1.1) redovisas tre scenarier för den ekonomiska utvecklingen fram till år 2000. I denna finansplan redovisas utvecklingen vid alternativet med medelhög tillväxt.

Den potentiella BNP-tillväxten bedöms uppgå till ca 1,7 procent per år. Under åren 1995 till 2000 antas den faktiska tillväxten bli något högre så att gapet mellan faktisk och potentiell produktion sluts strax före sekelskiftet. Inflationen uppgår till knappt 3 procent per år och bytesbalansen uppvisar stora överskott under hela perioden. Därmed stärks förtroendet för den svenska ekonomin. Detta förväntas bl.a. ta sig uttryck i en fallande räntemarginal gentemot Tyskland, en appreciering av den svenska kronan, ett minskat hushållssparande och en fortsatt utbyggnad

av näringslivets produktionskapacitet så att inflationsdrivande flaskhalsar kan undvikas.

Sysselsättningen bedöms i detta scenario stiga med ca 300 000 personer mellan 1994 och år 2000. Trots detta reduceras den öppna arbetslösheten med endast 88 000 personer. Att nedgången inte blir kraftigare beror främst på att deltagandet i arbetskraften ökar när arbetsmarknadsläget förbättras. Det bör understrykas att dessa siffror avser modellberäkningar som bygger på alternativet med medelhög tillväxt. Vid en starkare tillväxt blir utvecklingen bättre.

De offentliga finanserna stärks under återstoden av decenniet. Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn uppgår till 1 procent av BNP år 2000. Jämfört med år 1994 har då utgifterna som andel av BNP minskat med drygt 9 procentenheter, medan inkomsterna som andel av BNP ökat med knappt 1 procentenhet. I nominella tal ökar utgifterna exkl. utgiftsräntor och exkl. direkta utgifter för arbetsmarknadsstöd från 1994 till år 2000 med i genomsnitt 2,2 procent per år. Statsskulden uppgår till 82 procent av BNP år 2000. Även om skulden minskat sedan år 1996, är skuldsättningen vid slutet av perioden fortfarande hög.

De alternativa scenarierna för utvecklingen fram till år 2000 visar att den offentliga sektorns finanser är känsliga framför allt för tillväxten och arbetslösheten. I alternativet med låg tillväxt uppvisar de offentliga finanserna ett underskott på 64 procent av BNP år 2000, bl.a. som en följd av högre utgifter. Arbetslösheten är den huvudsakliga förklaringen till de högre utgifterna, även om den högre räntenivån i detta alternativ också bidrar till relativt sämre offentliga finanser. På grund av dels löptiden, dels det faktum att statsskulden bara delvis är inhemskt placerad och dels den offentliga sektorns omfattande räntebärande tillgångar blir effekten dock begränsad och får fullt genomslag på räntekostnaderna först efter ett antal år. Om i stället tillväxten under återstoden av decenniet skulle bli högre än i alternativet med medelhög tillväxt, innebär detta en markant förbättring av de offentliga finanserna.

Det är regeringens ambition att inrikta politiken på att det högre tillväxtalternativet uppnås. Förutsättningarna att nå en högre tillväxtbana än den i medelalternativet redovisade, och därmed en lägre arbetslöshet, bedöms som goda.

3 Den ekonomiska politiken

3.1 En politik för uthållig tillväxt

En uthållig ekonomisk tillväxt är en grundläggande förutsättning för att minska arbetslösheten, sanera statsfinanserna och stabilisera statsskulden.

Den svenska ekonomins och det svenska näringslivets allt starkare integration med omvärlden skapar nya betingelser för ekonomisk utveckling och konkurrensförmåga. Nationen blir allt mer beroende av gränsöverskridande företag och av deras beslut om produktion och lokalisering. Möjligheterna att utforma regler och begränsa skadliga

aktiviteter blir allt mer beroende av mellanstatligt samarbete och mellanstatliga överenskommelser. Samhällenas stabilitet och arbetskraftens kompetens blir allt viktigare. Den statliga tillväxtpolitiken måste utvecklas så att den inrymmer och beaktar dessa nya dimensioner.

Tillväxten kan ge negativa effekter på välfärden om den kommer till stånd med metoder som sliter på natur och människor. Kostnaderna för att reparera miljöskadorna ökar, och miljöskulden hotar att växa. Klara gränser måste finnas för att skydda miljön i vid bemärkelse, och för att bryta miljöskuldens ökning. Ekonomiska styrmedel bör användas i större utsträckning inom miljöpolitiken. Kretsloppssamhället ger såväl miljövinster som möjlighet till nya företag och nya jobb. En parlamentarisk utredning undersöker möjligheterna till en ökad miljörelatering av skattesystemet.

Miljöproblemen är i hög grad internationella. I det europeiska samarbetet, liksom i övrigt internationellt samarbete, bör ambitionsnivån höjas inom det miljöpolitiska området. Producenterna bör ta ett ökat miljöansvar för varor och tjänster. Alla måste som konsumenter i större utsträckning beakta miljöaspekter i vardagen. Arbetet med kommunala handlingsprogram, s.k. lokala Agenda 21, kan bli ett stöd för de enskilda som medborgare och som konsumenter.

Under 1950- och 1960-talen steg den samlade produktionen i Sverige snabbt. Den tillgängliga arbetskraften ökade genom att kvinnorna fick förbättrade möjligheter till eget förvärvsarbete, genom arbetskraftsinvandring, och genom en aktiv arbetsmarknadspolitik som vårdade och stärkte arbetsutbudet. Den genomsnittliga produktiviteten ökade också kraftigt genom mekanisering och ökad kapitalintensitet, genom att arbetskraft fördes över från jordbruk och andra lågproduktiva näringsgrenar till industrin, och genom att industrin genomgick en omfattande strukturomvandling.

Sedan början av 1970-talet har de ekonomiska drivkrafterna bakom denna snabba tillväxt försvagats. Sverige har inte längre några dolda arbetskraftsreserver i jordbruket eller i en låg förvärvsfrekvens. Sverige har vidare i likhet med de flesta andra västliga industriländer gått över i en utvecklingsfas som kännetecknas av en starkare sysselsättningsökning inom olika tjänsteverksamheter än inom industrin. Därmed tenderar också den genomsnittliga produktivitetsökningen i samhället att avta. Under 1980-talet uppgick BNP-tillväxten till ca 2 procent per år, vilket var lägre än i OECD-området som helhet. Den långsiktigt svaga tillväxten har sin huvudsakliga grund i en låg produktivitetstillväxt.

I början av 1990-talet var tillväxten i Sverige kraftigt negativ i samband med att ekonomin drabbades av den djupaste lågkonjunkturen sedan 1930-talet. Under åren 1991-1993 minskade Sveriges BNP med ca 5 procent, samtidigt som den totala produktionen inom OECD-området steg med över 2,5 procent. Nedgångens djup är resultatet av flera samverkande faktorer. Överhettningen i den svenska ekonomin under slutet av 1980-talet ledde till en urholkning av näringslivets konkurrenskraft. Efter den snabba kreditexpansionen under andra hälften av 1980-talet sjönk fastighetspriserna och stora kreditförluster drabbade banker och

finansinstitut. Hushållssparandet ökade dramatiskt och investeringarna föll till en historiskt låg nivå; något som inte är förenligt med en stabilt hög tillväxt. Världsekonomin utvecklades dessutom svagt under början av 1990-talet efter 1980-talets långa högkonjunktur.

Förutsättningarna är emellertid nu goda för en relativt stark tillväxt under återstoden av decenniet. Det finns ett betydande utrymme kvar upp till den potentiella BNP-nivån samtidigt som ökade investeringar förbättrar industrins produktionskapacitet. Det finns också en god tillgång på utbildad och erfaren arbetskraft.

I syfte att få till stånd en stabil och uthållig tillväxt och en ökad sysselsättning är den ekonomiska politiken inriktad på att förbättra förutsättningarna för en stark investerings- och produktivitetstillväxt samt låga pris- och lönekostnadsökningar. Näringspolitiken är inriktad på att stödja och underlätta för små och medelstora företag.

En stark och uthållig tillväxt i produktion och sysselsättning förutsätter att den uppgång som inletts inte bryts i förtid på grund av inflationsdrivande bristsituationer, flaskhalsar och överhettningseffekter. Politiken är därför även inriktad på att främja flexibilitet, expansion och förnyelse. Stora krav måste ställas på arbetsmarknadens funktionssätt vad gäller lönebildning, kompetenshöjning och arbetskraftens rörlighet. En ökad rörlighet underlättar för arbetskraften att övergå till expansiva yrken och branscher utan att de nominella löneökningarna tilltar.

I ett modernt, högproduktivt och kunskapsintensivt samhälle samverkar offentlig och privat verksamhet för att tillsammans lägga grunden för privatliv och produktion. Välfärdssystemen - de gemensamt finansierade försäkringarna, bidragssystemen och tjänsterna - är den fasta bas som tillsammans med de breda utbildningssatsningarna gör det möjligt att forma stabila institutioner, fredliga samhällsförhållanden och goda samförståndslösningar. Därmed skapas också de nödvändiga förutsättningarna för en stark och uthållig tillväxt.

Efterkrigstidens starka ekonomiska uppgång gjorde det möjligt att inleda en utbyggnad av välfärdssystemen på bred front. Utbyggnaden gav i sig starka positiva dynamiska effekter, inte minst genom att arbetslinjen tillämpades i de olika systemen. Den inhemska efterfrågan stärktes genom att utsatta grupper fick en förbättrad levnadsstandard, genom att nya grupper kunde försörja sig på eget arbete, och genom ett omfattande bostadsbyggande. Produktionsförmågan stärktes och utvecklades genom ett kraftigt ökat arbetsutbud, genom kraftiga förbättringar av varje ny ungdomskulls utbildningsnivå, och genom framväxten av starka och samarbetsinriktade arbetsmarknadsorganisationer. Under loppet av några decennier bytte Sverige ansikte.

Den kraftiga utbyggnaden av välfärden gjordes möjlig av sysselsättningsökning och tillväxt. Allt fler i arbete medförde en växande skattebas och ökade inkomster för stat och kommuner. På motsvarande sätt har den minskade sysselsättningen under 1990-talets första år krympt skattebasen, samtidigt som kostnaderna för arbetslösheten har höjts.

Den uppgift som Sverige nu står inför handlar inte enbart om en tillfällig budgetsanering, utan också om att mer varaktigt anpassa de

offentliga åtagandena till en uthållig nivå på de offentliga inkomsterna. För närvarande pågår en omfattande översyn på bred front av de svenska välfärdssystemen. Inget åtagande kan undantas från den nödvändiga granskningen och omprövningen. Riksdag och regering står inför uppgiften att modernisera och stabilisera välfärdssystemen.

Det övergripande målet för reformarbetet är således att förbättra systemens effektivitet, träffsäkerhet och rättvisa samt att samtidigt stärka drivkrafterna för arbete och egen aktivitet. Samspelet mellan de olika delarna av välfärdssystemen ägnas särskild uppmärksamhet. De offentliga finanserna utgör en ofrånkomlig restriktion.

På *pensionsområdet* träffades en uppgörelse mellan riksdagens partier under våren 1994. Avsikten är att förbättra sambandet mellan inbetalda avgifter och erhållna förmåner, respektive mellan nivån på förmånerna och den allmänna ekonomiska utvecklingen i samhället. En parlamentariskt sammansatt genomförandegrupp arbetar vidare med frågorna. Beslutet om en begränsad prisuppräkning av utgående pensioner dämpar kostnadsutvecklingen så länge statens budget har ett stort underskott.

På *förtidspensioneringens* område har kostnaderna ökat under lång tid genom att fler beviljats förtidspension. Av såväl sociala som samhällsekonomiska skäl är det nödvändigt att den stabilisering och nedgång som inträffade under 1994 befästs Förtidspension bör utgå endast vid arbetsoförmåga på grund av medicinska skäl och bör beviljas först när alla möjligheter att få den försäkrade åter i arbete uttömts.

På *sjukförsäkringens* område träffades en bred uppgörelse som en del av 1992 års krisuppgörelse mellan den dåvarande regeringen och oppositionen. En karensdag har införts och arbetsgivarna har övertagit ansvaret för sjukersättningen under de första 14 dagarna. De har därmed fått ökade drivkrafter att följa upp och söka åtgärda en hög korttidsfrånvaro. Därutöver förslår regeringen nu att ersättningsnivån sänks till 75 procent.

På *familjestödets* område föreslås också att ersättningsnivån sänks till 75 procent. Barnbidragen sänks till 640 kronor per månad och barn. En utfasning av de särskilda flerbarnstilläggen i barnbidragssystemet har inletts.

På *arbetslöshetsförsäkringens* område föreslås också att ersättningsnivån sänks till 75 procent. Regeringen tillsätter inom kort en utredning med uppgift att se över arbetslöshetsförsäkringens utformning.

Inom området *offentligt finansierade tjänster* svarar kommuner och landsting för en mycket stor del av utbudet, antingen i egen regi eller genom entreprenad. Tjänsteutbudet avser i huvudsak skola, stöd och omsorg för barn, gamla och handikappade, rådgivning, samt hälso- och sjukvård. Tjänsterna finansieras med egna skatteintäkter, avgifter och statsbidrag.

Statsbidragssystemet har lagts om från specialdestinerade till fritt användbara bidrag. De formella hinder som funnits för kommuners och landstings möjligheter att fritt utforma sin verksamhet har begränsats. Kommuner eller landsting förväntas agera ekonomiskt rationellt och

värdera olika alternativ med hänsyn till pris och kvalitet. Samtidigt förväntas de ha kvar kontrollen över fördelningen av tjänsterna.

Den svenska hälso- och sjukvården erbjuder det tydligaste exemplet på att det går att förena en hög effektivitet med ett offentligt ansvar och en offentlig finansiering. Såväl internationella jämförelser som faktorer som den låga spädbarnsdödligheten och hög förväntad livslängd visar på ett hälso- och sjukvårdssystem i världsklass. Samtidigt motsvarar sjukvårdskostnaderna en mindre andel av BNP i Sverige än i många jämförbara länder.

Genom de förändringar av villkoren för kommunal verksamhet som har genomförts har förutsättningarna ökat för en mer ändamålsenlig organisation och en förbättrad kostnadseffektivitet. De kommunala verksamheterna är också utsatta för ett starkt rationaliseringstryck, och utgifterna för den kommunala konsumtionen beräknas minska från 18 procent av BNP 1995 till 16 procent 1999. Dessa frågor behandlas mer utförligt i avsnitt 4 av finansplanen.

Inom socialbidragsområdet prövar primärkommunerna behovet av ekonomiskt stöd från fall till fall med ledning av en nationell norm. Stöd utgår endast till den som saknar egna resurser och som uttömt sina egna möjligheter att klara sin eller sin familjs försörjning. Prövningen av den enskildes ekonomiska och sociala förhållanden är därför med nödvändighet ingående. Den som kan, skall vidare stå till arbetsmarknadens förfogande för att få stöd.

Under åttiotalet har också socialtjänsten utvecklats i riktning mot en starkare inriktning på en arbetslinje; dvs. på rehabilitering och på att förebygga passivisering och bidragsberoende. Kommunerna bör få en ökad frihet att anpassa verksamheten enligt sina lokala förutsättningar. Socialtjänstkommitténs förslag på detta område bereds för närvarande i regeringskansliet.

En stark och uthållig tillväxt är beroende av att produktiviteten ökar i hela ekonomin. Samhällets förmåga att anpassa sig till förändringar av olika slag är härvid av central betydelse. Viktiga förutsättningar är att den goda konkurrenskraften i näringslivet befästs och att räntenivåerna sjunker. Detta ställer höga krav på politiken inom en rad områden.

Betydande investeringar i infrastruktur genomförs. Viktiga satsningar görs för att förbättra underhållet av vägar, järnvägar, skolor och andra byggnader. Avsevärda insatser görs också inom miljö- och kulturområdena. Direktavdrag för byggnadsinvesteringar har införts under perioden fr. o. m. den 1 november 1994 t.o.m. den 31 maj 1996. Riksdagen har beslutat att under det närmaste året avsätta 2 miljarder kronor till bl.a. miljöinvesteringar som förbättrar inomhusklimatet i bostäder och offentliga lokaler. Nyproduktion av bostäder föreslås stimuleras genom ett investeringsbidrag om 2 miljarder kronor.

Omfattningen och kvaliteten på utbildningen och forskningen har stor betydelse för utvecklingen av produktiviteten och tillväxten. Satsningen på högre utbildning och forskning har ökat. Sammanlagt kommer 90 000 extra utbildningsplatser att erbjudas under 1995 och 1996. Teknik- och språkutbildningen prioriteras.

Både näringspolitiken och regionalpolitiken har stor betydelse för produktivitetstillväxten genom att bidra till att landets produktionsresurser utnyttjas effektivt. Stabilitet, långsiktighet och öppenhet är nödvändiga förutsättningar för att samhället skall förmå att på ett konstruktivt sätt möta de krav som den tekniska utvecklingen ställer.

I kunskapssamhället blir ett snabbt utbyte av information en förutsättning för bibehållen konkurrenskraft. En effektiv infrastruktur för informationsspridning underlättar för mindre företag att nå ut till exportmarknader. En bred användning av informationsteknik i samhället är väsentlig för ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Regeringen har tillsatt en IT-kommission, med uppgift bl.a. att vara rådgivande till regeringen i övergripande och strategiska frågor inom IT-området. Kommissionen skall lämna förslag till åtgärder som främjar användningen av informationsteknik med särskild inriktning på företagande och arbetsliv samt utbildning och kompetensutveckling. Kommissionen skall samtidigt samordna de insatser som sker i Sverige gentemot EU.

De små och medelstora företagen har en central roll för att få till stånd en utveckling med hög och stabil tillväxt och ökad sysselsättning. Det är därför viktigt att undanröja eventuella hinder som dessa företag möter på marknaden, såsom brist på kapital, information och service. Särskilda insatser görs nu för att främja de små och medelstora företagens möjligheter att ta till vara kunskaper om ny teknik samt utnyttja kompetens. Staten bidrar bl.a. till att bygga upp ett nätverk där ett stort antal aktörer - regionala utvecklingsbolag, forskningsinstitut, universitet, m.fl - lättare kan knytas samman.

Med hänsyn till de små och medelstora företagens behov av riskkapital avser regeringen att lägga fram förslag om ett särskilt tidsbegränsat s.k. riskkapitalavdrag. En rätt till kvittning av underskott i nystartad aktiv näringsverksamhet mot inkomst av tjänst införs. Frågan om permanenta åtgärder i syfte att underlätta riskkapitalförsörjningen för de små och medelstora företagen bereds vidare.

Arbetsrätten spelar en viktig roll för produktiviteten och tillväxten. Regeringen har nyligen tillsatt en kommission med företrädare för parterna på arbetsmarknaden med uppgift att diskutera den fortsatta utvecklingen inom arbetsrättens område så att den blir stabil och långsiktigt hållbar. Kommissionen skall ägna särskild uppmärksamhet åt små företags villkor. Det är särskilt angeläget att de framtida arbetsrättsliga lösningarna blir sådana att de går att tillämpa på ett smidigt sätt i småföretagen. Vidare bör särskild uppmärksameht ägnas åt åtgärder för att främja jämställdhet mellan könen och förbättra invandrares villkor på arbetsmarknaden.

3.2 Finans- och penningpolitiken

Regeringen övertog i oktober 1994 ansvaret för en ekonomi som präglades av stark obalans. Arbetslösheten var mycket hög och de offentliga finanserna mycket svaga. Sedan dess har både arbetsmarknaden

och de offentliga finanserna förbättrats, men läget är fortsatt allvarligt. År 1994 var 13 procent av arbetskraften i öppen arbetslöshet eller i arbetsmarknadsåtgärder. Underskottet i de offentliga finanserna motsvarade över 10 procent av BNP. Statsskulden motsvarade 85 procent av BNP.

Trots den goda utvecklingen i den reala ekonomin och omfattande budgetförstärkningar har Sverige påverkats negativt av turbulensen på de finansiella marknaderna under de senaste månaderna. Framför allt har den kraftiga försvagningen av den amerikanska dollarn haft stor betydelse. Kronan har försvagats och räntorna stigit. Om de höga räntorna blir bestående så hotar de att försvaga tillväxten, bromsa upp sysselsättningsökningen och försvåra arbetet med att stabilisera de offentliga finanserna.

Det är nu viktigt att återskapa förtroendet för den svenska ekonomin och den svenska kronan. Ett problem i detta sammanhang är Sveriges inflationshistoria och upprepade devalveringar. Sverige behöver nu visa att prisutvecklingen kan hållas på en stabilt låg nivå. Det stora budgetunderskottet i förening med den höga statsskulden bidrar också till osäkerhet om den fortsatta ekonomiska utvecklingen. En kraftfull och konsekvent förstärkning av budgeten, begränsning av utgifterna och en minskad upplåning kommer att stärka förtroendet för den svenska ekonomin.

Kombinationen av hög arbetslöshet och svaga offentliga finanser inskränker riksdagens och regeringens handlingsfrihet när det gäller den ekonomiska politiken. Den nuvarande konjunkturuppgången måste användas för att stärka de offentliga finanserna, öka sysselsättningen och åstadkomma en tillräcklig stabilitet före nästa konjunkturavmattning. Åtgärderna för att sanera statsfinanserna måste kombineras med insatser för ökad tillväxt och sysselsättning.

Av finanspolitiken krävs i detta läge en svår och känslig balansgång. Alltför sena och svaga budgetförstärkningar skulle öka riskerna för att Sverige går in i nästa konjunkturavmattning utan ekonomisk-politisk handlingsfrihet. Alltför snabba och omfattande budgetförstärkningar skulle å andra sidan leda till en för kraftig åtstramning och kunna bryta konjunkturuppgången.

Finanspolitiken inriktas nu på att eliminera underskottet i de offentliga finanserna under mandatperioden och på att stabilisera statsskulden som andel av BNP redan 1996, ett år tidigare än beräknat i budgetpropositionen. På detta sätt bidrar finanspolitiken till lägre räntor och starkare krona. Därmed läggs grunden för god tillväxt och hög sysselsättning.

Regeringen har under det halvår som gått sedan regeringsskiftet lagt fram ett mycket omfattande program som förstärker de offentliga finanserna. Riksdagen har med små justeringar beslutat i enlighet med förslagen.

Den första delen av budgetförstärkningsprogrammet presenterades i höstens ekonomisk-politiska proposition (prop. 1994/95:25) och omfattade förslag till budgetförstärkningar på ca 56 miljarder kronor. 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100) innehöll förslag till utgiftsminskningar på ytterligare ca 22 miljarder kronor.

Kompletteringspropositionen innehåller nu en uppföljning av det i höstas aviserade budgetförstärkningsprogrammet. För att säkerställa att de sammanlagda budgetförstärkningarna blir så stora som avsetts föreslås en rad ytterligare åtgärder. Uppföljningen är väsentlig både för kontrollen över de offentliga utgifterna och för att stärka förtroendet för den ekonomiska politiken. Den avser i huvudsak följande finansieringsbehov.

Medlemsavgiften till EU beräknas efter infasningsperioden uppgå till ca 20 miljarder kronor. Beslut har hittills fattats om en sammanlagd finansiering på ca 12 miljarder kronor. Regeringen lägger nu fram förslag till resterande finansiering motsvarande dels tidigare aviserade 5 miljarder kronor, dels ytterligare ca 3 miljarder kronor. Därmed har regeringen förelagt riksdagen förslag till full finansiering av medlemsavgiften till EU. I den mån EU-medlemskapet leder till en starkare ekonomisk utveckling så kommer denna att stärka statsfinanserna.

Regeringen har tidigare lovat att återkomma med förslag till finansiering av de *arbetsmarknads- och sysselsättningsåtgärder* som lades fram i höstens ekonomisk-politiska proposition, och i programmet 'En nation i arbete' i budgetpropositionen. Förslaget avsåg sammanlagda engångsutgifter på 9 miljarder kronor och en varaktig utgiftsökning på ca 1 miljard kronor. Dessa kostnader har medtagits i budgeten för 1995/96. Regeringen lägger nu fram förslag till full finansiering av dessa kostnader. Det innebär att intäkterna från den planerade försäljningen av Nordbanken inte kommer att tas i anspråk för detta ändamål, utan att de i stället används för att reducera statsskulden.

Avvikelsen mellan regeringens förslag i budgetpropositionen för innevarande budgetår och *riksdagens beslut* med anledning av förslagen uppgår till ca 1 miljard kronor. Vidare beräknas kostnaderna för *bostadsbidrag* samt för *assistansersättning* bli ca 3 miljarder kronor högre än vad som tidigare förutsatts. Regeringen lägger nu också fram förslag till full finansiering av dessa kostnader.

Slutligen föreslår regeringen att *mervärdesskatten på livsmedel* skall sänkas från 21 till 12 procent. Inkomstbortfallet uppgår till närmare 8 miljarder kronor. Vidare föreslås ett tidsbegränsat system för *stöd till nyproduktion av bostäder* inom en kostnadsram på 2 miljarder kronor. Kostnaderna för dessa åtgärder skall också finansieras. De 2 miljarder kronor som tidigare avsatts för skattelättnader i företag används delvis för riskkapitalavdrag och kvittningsrätt.

Det samlade finansieringsbehovet uppgår därmed till ca 18 miljarder kronor engångsvis och drygt 15 miljarder kronor varaktigt. För att möta detta finansieringsbehov föreslås följande engångsvisa åtgärder: Indragningar av reservationsmedel (ca 4 miljarder kronor), inleveranser från statliga bolag och fonder (ca 5 miljarder kronor), en tidigareläggning av momsuppbörden (ca 8 miljarder kronor) samt andra neddragningar (ca 4 miljarder kronor). De engångsvisa förstärkningarna uppgår därmed till ca 21 miljarder kronor, dvs. mer än finansieringsbehovet. Vidare föreslås varaktiga budgetförstärkningar på drygt 15 miljarder kronor. Huvuddelen består av utgiftsneddragningar (ca 12 miljarder kronor) inom främst Social- och Arbetsmarknadsdepartementens områden. Däri ingår neddrag-

ningen av ersättningsnivåerna inom socialförsäkringssystemet till 75 procent.

Det budgetförstärkningsprogram som regeringen därmed sedan tillträdet föreslagit riksdagen uppgår till ca 118 miljarder kronor motsvarande ca 7,5 procent av BNP och är ett av de största som genomförts i något industriland under modern tid. Det beräknas reducera den offentliga sektorns sparandeunderskott från över 13 procent av BNP 1993 till drygt 5 procent av BNP 1996 och därefter nästan eliminera underskottet 1998. Statsskuldens andel av BNP stabiliseras redan 1996. Med hänsyn till vikten av stabila finanser inför nästa lågkonjunktur krävs att skulden inte bara stabiliseras utan även nedbringas så snart som möjligt. Nuvarande kalkyler tyder på att skuldkvoten skulle kunna reduceras med närmare 9 procentenheter från 1996 till sekelskiftet.

De offentliga utgifterna är på sikt avgörande för både de offentliga finanserna och skatteuttagets storlek. För att undvika återkommande underskottsproblem krävs att de offentliga utgifterna hålls under strikt kontroll. Regeringen kommer att föreslå riksdagen att ett tak för de offentliga utgifterna införs. Detta tak bör anges i nominella belopp och utgöra ramen för regeringens budgetarbete. Budgetuppföljningen skall förstärkas, och kompletteras med mekanismer för att säkerställa att utgifterna håller sig inom de budgetramar som fastställts för det aktuella budgetåret.

Regeringen är fast besluten att göra vad som krävs för att uppnå en god ekonomisk utveckling och sunda offentliga finanser. Om de offentliga finanserna skulle förbättras snabbare än vad som nu kan förutses så bör den därvid uppkomna budgetförstärkningen användas för att uppnå en ytterligare minskning av skuldbördan.

Penningpolitiken

Prisstabilitet är en viktig förutsättning för en framgångsrik ekonomisk politik och skapar goda förutsättningar för en hög och balanserad tillväxt. Länder med varaktigt låg inflation är betydligt mindre sårbara när det inträffar ekonomiska störningar eller kriser av olika slag. Det är därför av yttersta vikt att inflationsproblemen inte tillåts återkomma i den svenska ekonomin.

Penningpolitiken bedrivs självständigt av Riksbanken och har som huvuduppgift att säkerställa prisstabilitet. För att motverka tendenser till stigande inflation i delar av ekonomin och stigande inflationsförväntningar har penningpolitiken stramats åt under senare tid. Riksbanken höjde reporäntan första gången i augusti förra året och har därefter höjt den vid ett flertal tillfällen med sammanlagt över 1 procentenhet.

I samband med turbulensen på de internationella finansiella marknaderna har kronan försvagats och de långa räntorna stigit. Riksbanken har betonat önskvärdheten av en förändrad tyngdpunkt av de monetära förhållandena mot en starkare krona och lägre långa räntor. En sådan förändring sammanhänger med trovärdigheten för den samlade ekonomis-

ka politiken. Efter hand som det nu etablerade budgetförstärkningsprogrammet får fullt genomslag förbättras förutsättningarna för en sådan förskjutning, vilket minskar bördan på penningpolitiken och skapar en *mera balanserad ekonomisk utveckling och en i mindre grad tudelad* ekonomi. Därmed förbättras också förutsättningarna för prisstabilitet.

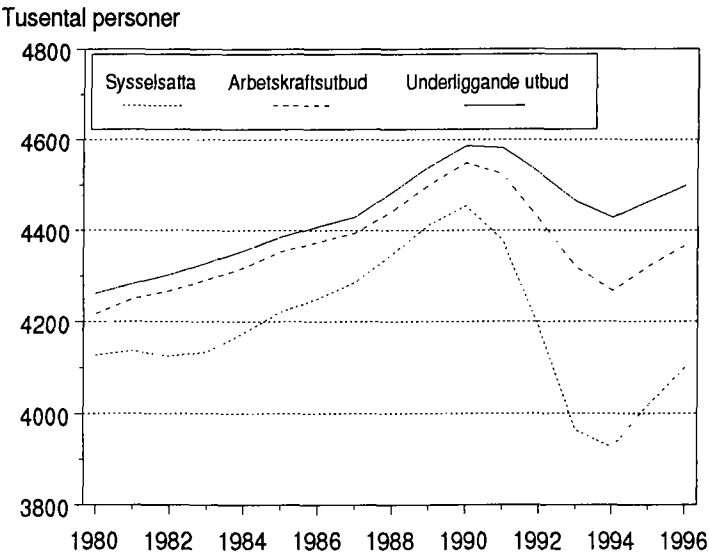
Ett avskaffande av alla möjligheter till monetär finansiering av statens utgifter är ett viktigt bidrag till att öka penningpolitikens trovärdighet och därmed till möjligheterna att uppnå en varaktigt låg och stabil prisutveckling samt låga räntor. Därför föreslår regeringen en lagändring som innebär att Riksbanken inte får bevilja staten kredit. I praktiken har det inte skett under senare år. Förändringen bidrar till att skapa en tydligare institutionell ram för penning- och statsskuldspolitiken. Förslaget tillgodoser de krav det svenska medlemskapet i EU ställer på en anpassning av svensk författning till EU:s lagstiftning.

3.3 Sysselsättning, löner och priser

Den ekonomiska återhämtningen har under 1994 börjat få effekt på sysselsättningen. Mellan början av 1994 och början av 1995 ökade sysselsättningen med 83 000 personer. Trots denna kraftiga ökning är nu antalet sysselsatta 526 000 personer färre än under 1990. Ökningen sker således från en mycket låg nivå, och en betydande potential för ökad sysselsättning finns fortfarande på arbetsmarknaden. Sysselsättningen bedöms kunna fortsätta öka i samma höga takt under de närmaste två åren.

Sysselsättningsuppgången har emellertid inte inneburit en motsvarande minskning av den öppna arbetslösheten. Främst beror det på att utbudet av arbetskraft har ökat kraftigt i takt med att möjligheterna att få en anställning har förbättrats och att antalet som lämnar olika utbildningsåtgärder har ökat. Antalet öppet arbetslösa uppgick vid årets början fortfarande till ca 335 000 personer, vilket är 23 000 färre än under motsvarande period 1994. Sedan oktober förra året har den totala arbetslösheten, dvs. antalet öppet arbetslösa och personer i olika konjunkturberoende åtgärder, minskat. Sammantaget uppgår minskningen till ca 40 000 personer, eller ca 1 procent av arbetskraften.

Diagram 3.1 Sysselsättning och arbetskraftsutbud 1980-1996



Källa: Finansdepartementet.

Trots att antalet sysselsatta ökar och arbetslösheten minskar är situationen på arbetsmarknaden fortfarande mycket allvarlig. Det mest akuta problemet är den höga långtidsarbetslösheten. Mer än var tredje arbetslös har varit arbetslös under längre tid än 6 månader. Situationen för de äldre arbetslösa är ännu sämre. Bland de långtidsarbetslösa finns också en betydande rundgång mellan öppen arbetslöshet och olika arbetsmarknadsåtgärder. Enligt arbetsförmedlingens statistik fanns det i slutet av mars i år 200 000 personer som hade varit inskrivna vid arbetsförmedlingen oavbrutet i mer än två år. Det motsvarar var fjärde inskriven.

Med denna utveckling finns det en stor risk att arbetslösheten permanentas på en oacceptabelt hög nivå. Erfarenheterna från övriga Europa är i detta avseende nedslående. I ett flertal länder började arbetslösheten stiga kraftigt under mitten av 1970-talet för att inte minska förrän mitten av 1980-talet. Nedgången blev dock begränsad, trots den i övrigt tämligen goda ekonomiska utvecklingen. I genomsnitt sjönk arbetslösheten i EU-länderna med 2,5 procentenheter till drygt 8 procent mellan åren 1985 och 1990.

Den konjunkturberoende arbetslösheten riskerar att bli strukturell om sysselsättningsökningen inte kommer tillräckligt tidigt och är tillräckligt kraftig. Det är därför viktigt att arbetsmarknaden fungerar väl så att arbetslösheten påtagligt kan reduceras utan att löner och priser accelererar.

Inflationen i den svenska ekonomin är nu i nivå med genomsnittet inom såväl OECD som EU. Denna låga inflationsnivå har dock etablerats under en lågkonjunktur med mycket hög arbetslöshet. För att erhålla fullt förtroende för prisstabilitet krävs att inflationen kan hållas tillbaka även

under mera normala konjunkturförhållanden. Vid en sådan långsiktig prisstabilitet skapas förutsättningar för lägre obligationsräntor, ökade investeringar och därmed också en stabil tillväxt och ökad sysselsättning.

Den snabbt ökande produktionen och uppgången i kapacitetsutnyttjandet har bidragit till att industrins priser har accelererat under de två senaste åren. Än så länge har emellertid effekten på konsumentpriserna varit relativt liten. Industrins försäljningspriser för konsumtionsvaror ökade under 1994 med mindre än 4 procent, vilket har givit ett begränsat bidrag till inflationen. Det finns emellertid en risk för att de höjda priserna på insatsvaror senare kan komma att leda till konsumentprishöjningar. Om kronan förstärks minskar denna risk.

För att industrins prishöjningar skall bli måttliga även med fortsatt hög aktivitet måste investeringarna öka så snabbt att det inte uppkommer några kostnadshöjande flaskhalsar i produktionen. Så sker av allt att döma också nu. Under 1994 ökade industrins investeringar med 28 procent, och andelen företag som planerar att utöka kapaciteten ligger enligt KI:s konjunkturbarometer på historiskt höga nivåer.

Sverige har nu goda möjligheter att fortsätta i en god cirkel med prisstabilitet, stark tillväxt, ökad sysselsättning och gradvis återställt förtroende. Den ekonomiska politiken är emellertid inte ensamt avgörande för om den fulla tillväxtpotentialen kan utnyttjas. En alltför stark löneutveckling - allmänt eller i stora delar av ekonomin - riskerar att bromsa den ekonomiska tillväxten i förtid. Lönebildningen kommer därmed att vara avgörande för om politiken skall bli framgångsrik och sysselsättningen öka tillräckligt fort för att förhindra en permanent hög arbetslöshet.

Den s.k. Edingruppen, som består av fackföreningarnas och arbetsgivarorganisationernas främsta ekonomer, har nyligen belyst de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen under resten av 1990-talet. Gruppen ansluter sig till kravet på en prisstabilitet på god europeisk nivå, och konstaterar att de svenska lönerna kan öka högst i takt med lönerna i övriga västeuropeiska länder. Med dessa utgångspunkter kommer de fram till en norm för lönekostnadsökningarna motsvarande 3,5 procent per år under de närmaste åren. Vid en sådan löneutveckling kan kronan stärkas och reallönerna förbättras samtidigt som arbetslösheten minskar.

Edingruppens rapport är en bekräftelse på den breda svenska enigheten om vad som krävs för att komma ur de grundläggande förtroendeproblemen. Regeringen anser att det vore ytterst värdefullt om arbetsmarknadens parter nu förmådde att etablera och upprätthålla denna lönenorm, och därmed förbättra förutsättningarna för en stark och uthållig ökning av sysselsättningen. Ansvaret för lönebildningen ligger emellertid på arbetsmarknadens parter.

Regeringens uppgift är att genom den ekonomiska politiken i allmänhet, och arbetsmarknadspolitiken i synnerhet, skapa bästa möjliga förutsättningar för en låg pris- och löneutveckling samt en låg arbetslöshet. Den kraftfulla förstärkningen av de offentliga finanserna och sänkningen av moms på livsmedel bidrar till att minska inflationsförväntningarna.

Regeringen har också ett ansvar för att utgiftsutvecklingen i den offentliga sektorn hålls under kontroll. Lönebildningen bör dock vara så flexibel att det går att förena en återhållsam utveckling av lönerna inom den offentliga sektorn med förändrade lönerelationer där sådana kan motiveras; t.ex. för att motverka löneskillnader mellan män och kvinnor med likvärdiga arbeten.

Arbetsmarknadspolitiken har traditionellt haft en central roll i den svenska ekonomiska politiken. I sysselsättningsprogrammet "En nation i arbete" lades tyngdpunkten på kompetenshöjning och en ökning av arbetskraftens flexibilitet. Genom bland annat ett ökat antal utbildningsplatser underlättas övergången från områden eller yrkeskategorier med hög arbetslöshet till delmarknader med arbetskraftsbrist. Såväl matchningsproblem som inflationsdrivande tendenser reduceras därigenom. Genom det tillfälliga riktade anställningsstödet stärks de arbetslösas ställning på arbetsmarknaden.

Åtgärderna kommer i och med förslagen i kompletteringspropositionen och den arbetsmarknadspolitiska propositionen i större utsträckning än tidigare att riktas mot personer som riskerar en permanent utslagning från arbetsmarknaden. De unga, de långtidsarbetslösa, de utomnordiska invandrarna och de äldre som förlorat sitt arbete under lågkonjunkturen är de grupper som är mest utsatta på dagens arbetsmarknad. Trots att arbetslösheten fortfarande är lägre bland kvinnor än bland män är det dessutom av stor vikt att vidta åtgärder som riktas mot att förhindra att kvinnor slås ut från arbetsmarknaden i samband med att sysselsättningen kan förväntas utvecklas svagt inom många kvinnodominerade yrken.

Personer som har varit arbetslösa under minst sex månader skall vara tydligt överrepresenterade i åtgärder under de kommande åren. Dessutom skall rekryteringsstöd utgå endast till denna grupp. Många invandrare saknar erfarenhet av svensk arbetsmarknad. För att underlätta för dem att få praktik bör de ges en ökad tillgång till ALU och arbetsplatsintroduktion. Även de äldre som förlorat arbetet skall prioriteras vid beviljandet av dessa åtgärder för att beredas möjlighet att upprätthålla en kontakt med arbetslivet. I vissa fall ges de även möjlighet att anställas med ett lönebidrag.

Det är viktigt att upprätthålla arbetslinjen. Det innebär att politiken ytterst inriktas på att återföra de arbetslösa till reguljära jobb. Den arbetslöses ansvar att stå till arbetsmarknadens förfogande förtydligas. Ett avvisande av ett lämpligt arbete eller en arbetsplatsintroduktion skall leda till avstängning från arbetslöshetsersättning. Regeringen avser inom kort tillsätta en utredning med uppgift att se över arbetslöshetsförsäkringen. Vidare föreslår regeringen att kompensationsnivån sänks till 75 procent av tidigare lön. Denna sänkning stärker budgeten och gör de offentliga utgifterna mindre utsatta för konjunktursvängningar.

En väl fungerande arbetsförmedling utgör grunden för en framgångsrik arbetsmarknadspolitik. Förmedlingens viktigaste uppgift är att se till att lediga platser snabbt blir tillsatta. De förändringar i riktning mot färre regler, stabilare åtgärder och mindre detaljstyrning som föreslås i den

nyligen framlagda arbetsmarknadspolitiska propositionen kommer att underlätta och effektivisera förmedlarnas verksamhet.

3.4 Skattepolitiken

Den skattepolitik som regeringen har fört sedan sitt tillträde i oktober 1994 har haft två utmärkande drag. De stora underskotten har gett skattepolitiken en betydelsefull roll vid saneringen av de offentliga finanserna. Förändringarna i skattereglerna har därutöver bidragit till att återupprätta den avvägning mellan fördelningspolitiska mål och kraven på en samhällsekonomiskt effektiv beskattning som gjordes i 1990-91 års skattereform.

Den fördelningspolitiska profilen på inkomstförstärkningarna avgör om det sammantagna saneringsprogrammet blir trovärdigt och vinner en bred acceptans. Genom den ekonomisk-politiska propositionen i november 1994 korrigerades de senaste årens avsteg från skattereformen. De betydande sänkningarna av skatten på kapitalägande - med högst osäkra effekter på tillväxten - har återtagits. Tillsammans med övriga förändringar resulterar detta i en inkomstförstärkning på ca 36 miljarder kronor.

I november 1994 nåddes en parlamentarisk överenskommelse om finansieringen av den svenska medlemsavgiften till EU inklusive en höjning av arbetsgivaravgifterna med 1,5 procentenheter fr.o.m. 1 januari 1995. Regeringen fullföljer nu finansieringen av medlemsavgiften genom olika förslag som tillsammans med tidigare beslut avseende finansiering av EU-avgiften medför en sammanlagd inkomstförstärkning på ca 14 miljarder kronor. Resten av avgiften på totalt ca 20 miljarder kronor finansieras genom utgiftsminskningar.

I en särskild proposition läggs förslag om införande av fastighetsskatt på industribyggnader och kommersiella lokaler. Vidare utvidgas dieseloljeskatten till att också omfatta arbetsredskap. Koldioxidskatten, vattenkraftskatten, kärnkraftskatten och elskatten höjs. Frågan om att höja koldioxidskatten för industrin utöver vad som nu föreslagits utreds vidare. I detta sammanhang prövas också frågan om att växla fastighetsskatten för industrin mot ytterligare höjd koldioxidbeskattning. Försäljningsskatten på motorfordon höjs och indexeras. Avdragsrätten för privata pensionsförsäkringspremier kommer att begränsas. Vidare kommer förslag om skatt på naturgrus att läggas fram under hösten. Förslag har redan tidigare lagts fram om beskattning av sjukvårdsförmåner, mervärdesskatt på begagnade varor m.m. samt kontrolluppgifter för aktieförsäljningar. Regeringen avser vidare att föreslå en uppstramning av avdragsramarna för representation fr.o.m. inkomståret 1996, vilket beräknas medföra en årlig inkomstförstärkning på ca 400 miljoner kronor.

Förslag om månadsvis uppbörd av mervärdesskatt och en tidigareläggning av betalningstidpunkten för skatten har redovisats i betänkandet SOU 1995:12. På grundval av betänkandet kommer regeringen att lägga fram förslag om månatlig uppbörd och en förkortad kredittid för mervärdes-

skatten. Förslaget kommer att utformas så att särskild hänsyn tas till de minsta företagens situation och möjligheter.

Regeringen lägger också fram förslag om sänkning av mervärdesskatten på livsmedel från 21 till 12 procent. Eftersom EU:s regler tillåter högst tre momsnivåer öppnas därmed möjligheten att införa en lägre mervärdesskattesats än 12 procent samtidigt som KPI-ökningen begränsas. Regeringen kommer vidare att lägga fram förslag om mervärdesskatt på dagstidningar. Skattebeläggningen bör ge en inkomstförstärkning på minst 0,4 miljarder kronor. Den närmare utformningen bereds vidare.

I den ekonomisk-politiska propositionen avsattes ett särskilt utrymme om 2 miljarder kronor för åtgärder inom företagsskatteområdet. Åtgärderna bör ha sin inriktning mot de mindre företagen och i första hand syfta till att underlätta riskkapitalförsörjningen. Samråd med företrädare för näringslivet skall fortsätta.

Som en första åtgärd kommer regeringen att lägga fram förslag om ett temporärt s.k. riskkapitalavdrag. Förslag om åtgärder i syfte att förbättra tillgången på riskkapital bereds vidare. Regeringen avser vidare att föreslå en kvittningsrätt för underskott i nystartad aktiv näringsverksamhet mot tjänsteinkomster. Kvittningsrätten bör gälla fr.o.m. inkomståret 1996. Vid utformningen av kvittningsrätten kommer särskilt att beaktas att systemet inte lämnar utrymme för skatteundandraganden. Bortfallet av skatteintäkter på grund av riskkapitalavdraget och kvittningsmöjligheten räknas av från den tidigare nämnda ramen på 2 miljarder kronor.

I tabell 3.1 ges en översiktlig bild av de olika skatteförändringarna och deras bidrag till budgetsaneringen.

Tabell 3.1 Budgeteffekter genom ändrade skatteregler fördelade på olika slag av skatter
Effekter för offentlig sektor år 1998 i 1994/95 års priser
Miljarder kronor

	Skatter på				
	Förvärvs-inkomster	Kapital-ägande	Företag	Övrigt[1]	Totalt
Ekonomisk-politiska propositionen	23,1	13,7	-0,5	-	36,3
Finansiering av EU-avgift	7,1	2,9	-	4,0	14,0
Förslag i KP m.m.	0,9	0,3	0,9	-6,4	-4,3
varav					
Reducerat grundavdrag	0,7	-	-	-	0,7
Beskattning av sjukvårdsförmåner	0,2	-	-	-	0,2
Skärpt kontrolluppgiftsskyldighet	-	0,3	-	-	0,3
Moms begagnade varor m.m.	-	-	-	0,4	0,4
Sänkt moms livsmedel	-	-	-	-7,6	-7,6
Moms dagstidningar	-	-	-	0,4	0,4
Ändrad momsuppbörd	-	-	0,5	-	0,5
Överskjutande EU-finansiering	-	-	-	0,4	0,4
Begränsning representationsavdrag	-	-	0,4	-	0,4
Summa	**31,1**	**16,9**	**0,4**	**-2,4**	**46,0**

[1]Konsumtionsskatter och vissa övriga indirekta skatter, bl.a. på näringslivets faktoranvändning.

Efter beslutade och nu föreslagna och aviserade förändringar i skattereglerna - som sammantagna bidrar till att skatterna som andel av BNP ökar något fram till 1998 men då fortfarande kommer att ligga under 1990 års nivå - är utrymmet för ytterligare skattehöjningar starkt begränsat. Detta gäller även kommunalskatterna. Ytterligare skattehöjningar riskerar att försämra den svenska ekonomins funktionssätt.

Dock kan omfördelningar komma att aktualiseras för att kraven på en samhällsekonomiskt effektiv beskattning skall kunna uppfyllas även i framtiden. Det handlar bl.a. om avvägningen mellan interna krav på skattereglerna och de krav som följer av den fortgående internationaliseringen av den svenska ekonomin. Önskemålen om en enhetlig och likformig beskattning skall förenas med det förhållandet att olika skattebaser i varierande grad är rörliga över nationsgränserna.

Sveriges medlemskap i EU har redan förändrat både förutsättningarna för och det faktiska innehållet i den svenska skattepolitiken. Som en följd av medlemskapet har skattereglerna justerats i en rad avseenden, särskilt vad gäller mervärdesskatten och olika punktskatter. För att i framtiden framgångsrikt kunna påverka olika gemensamma ställningstaganden inom EU på skatteområdet är det av största vikt att Sverige respekterar de riktlinjer i form av olika direktiv som redan fastlagts. Därigenom ökar också våra möjligheter att indirekt påverka de framtida förutsättningarna för den svenska skattepolitiken.

Inom EU är för närvarande ett antal skattepolitiska frågor aktuella. Från miljösynpunkt är det angeläget att fortsatta ansträngningar görs att åstadkomma en gemensam miniminivå för en koldioxidskatt. På kapitalbeskattningens område är det angeläget att förbättra förutsättningarna för en effektiv beskattning. I första hand bör informationsutbytet mellan skattemyndigheterna i de olika medlemsländerna förbättras. Ett gemensamt system för beskattningen av ränteinkomster skulle bidra till att ett rimligt skatteuttag upprätthålls. En tredje sedan lång tid aktuell fråga gäller mervärdesskattens definitiva utformning, där en central aspekt är fördelningen av skattebasen mellan medlemsländerna.

Frågan om en s.k. grön skatteväxling med en höjning av skatteuttaget på miljöskadlig verksamhet och en sänkning av skatten på arbete aktualiserats i EU:s vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. För Sveriges del har en utredning tillsatts, som skall undersöka förutsättningarna för en ökad miljörelatering av det svenska skattesystemet. Utredningen kommer bl.a. att behandla en skatteväxlings effekter på miljön, näringslivets internationella konkurrenskraft, sysselsättningen och inkomstfördelningen. En grön skatteväxling kan bidra till en samhällsekonomiskt sett mer effektiv beskattning. En eventuell omfördelning av skatteuttaget måste dock ske på ett ansvarsfullt sätt. De svaga offentliga finanserna gör att eventuella sänkningar måste finansieras fullt ut.

Även om kravet på en samhällsekonomiskt effektiv beskattning kan motivera förändringar i skattereglerna bör detta i varje enskilt fall avvägas mot önskemålet om stabila regler. Detta talar för återhållsamhet med förändringar i skattereglerna.

Tilltron till skattepolitiken handlar också om att om skatter debiteras och uppbärs på ett effektivt sätt och att olika former av skatteflykt och skattebrott bekämpas. Detta är väsentligt även ur statsfinansiell och samhällsekonomisk synvinkel samt av rättviseskäl. Regeringen har nyligen i en särskild proposition föreslagit en skärpning av kontrolluppgiftsskyldigheten vid bl.a. aktieförsäljningar. En särskild kommitté med uppgift att lämna förslag till en reviderad generalklausul mot skatteflykt har tillkallats. I avvaktan på utredningens arbete har regeringen föreslagit att den tidigare gällande lagen återinförs som ett provisorium. I kommitténs uppdrag ingår vidare att föreslå åtgärder som ger förutsättningar för en effektivare skattekontroll.

3.5 Fördelningspolitiska effekter

Den ekonomiska politiken syftar till att stärka tillväxten och sysselsättningen samtidigt som inflationen hålls på en låg nivå. För att nå dessa mål och därigenom trygga välfärdssamhället måste de offentliga finanserna saneras. Uppslutningen bakom en sådan politik är beroende av att den upplevs som rättvis. Därför har förslagen utformats med syfte att ge en jämn fördelningsprofil. Nedan redovisas de fördelningspolitiska effekterna av nu föreslagna åtgärder.

Sänkt moms på livsmedel gynnar i första hand barnfamiljer och låginkomsttagare. För en trebarnsfamilj minskar månadsutgifterna för livsmedel med ca 400 kronor mot endast ca 80 kronor för ett ensamstående-dehushåll.

Tabell 3.2 Effekter av sänkt matmoms
Kronor per månad

Familjetyp	Livsmedels-utgifter	Sänkt matmoms
Ensamstående utan barn	1 090	81
Gifta/sambo utan barn	2 470	184
Ensamstående, ett barn	1 730	129
Gifta/sambo, ett barn	3 110	231
Gifta/sambo, två barn	3 970	295
Gifta/sambo, tre barn	5 400	402

Anm: Livsmedelsutgifter enligt Konsumentverkets budgetprognos för 1995.

Effekten av en sänkt kompensation i arbetslöshetsförsäkringen från 80 procent till 75 procent varierar beroende på tidigare inkomst och förekomst av bostadsbidrag. Som mest kommer åtgärden att medföra en minskad disponibel inkomst vid en hel månads arbetslöshet på ca 480 kronor. I de fall bostadsbidragen påverkas, kommer sänkningen att bli *maximalt ca 320 kronor per månad.*

Den minskade rätten till avdrag för privata pensionsförsäkringar kommer att särskilt påverka personer med högre inkomster eftersom denna typ av försäkringar är vanligare bland höginkomsttagare. De flesta som har försäkringar av detta slag berörs emellertid inte av begränsningen eftersom de redan idag sparar mindre än den nu förslagna högsta avdragsnivån. Som mest minskar värdet av skatteavdraget med närmare 1 700 kronor per månad.

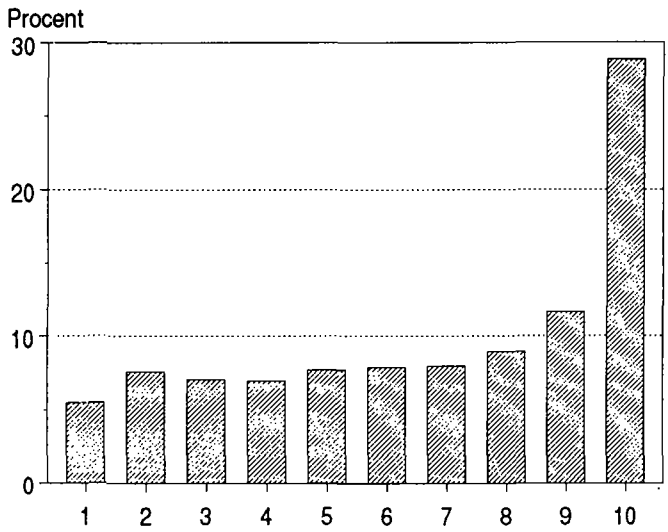
De sammantagna fördelningseffekterna av budgetförstärkningarna i den ekonomisk-politiska propositionen hösten 1994, budgetpropositionen 1995 - inkl. förändringar vid riksdagsbehandlingen - samt förslagen i denna proposition visas i diagram 3.2 och 3.3. Beräkningen visar de kombinerade direkta (statiska) effekterna av i stort sett alla åtgärder inom skatte- och transfereringssystemen då de trätt i kraft 1998.

Beräkningen av förslagen i denna proposition omfattar sänkt moms på livsmedel, en i huvudsak enhetlig ersättningsnivå i sjuk-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkringarna om 75 procent, övriga förändringar i arbetslöshetsförsäkringen, sänkta bostadsbidrag samt minskad avdragsrätt för privata pensionsförsäkringar. Effekten av sänkt moms på livsmedel grundas på faktisk konsumtion i SCB:s undersökning av hushållens utgifter. Beräkningen förutsätter att momssänkningen helt tillfaller hushållen och inte producenter m.fl. Den föreslagna minskningen av bostadsbidragen har i avvaktan på den särskilda utredningen antagits medföra en återgång till 1994 års regler samt sänkt ersättningsnivå i det

övre hyresintervallet. Vissa skärpta villkor i arbetslöshetsförsäkringen har efterbildats genom en proportionell minskning av utbetalade ersättningar. I kalkylen får hushållen svagt förbättrad disponibel inkomst, vilket beror på att vissa budgetförstärkningar som direkt eller indirekt berör hushållen, inte kan efterbildas fördelningsmässigt. Det gäller bl.a. åtgärder avseende assistansersättning, koldioxidskatt, fastighetsskatt på kommersiella lokaler och industrilokaler m.m.

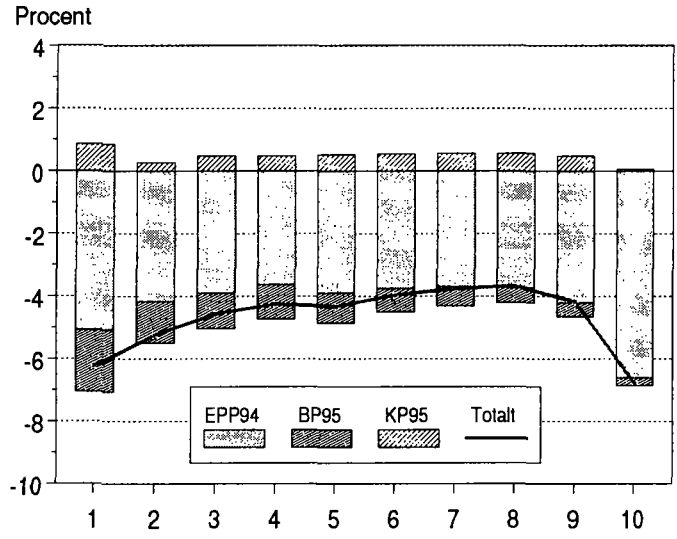
Av de *sammantagna budgetförstärkningarna* i den ekonomisk-politiska propositionen, budgetpropositionen och i denna proposition bidrar hushåll i decilgrupperna 9 och 10 (de 20 procent med högst ekonomisk standard) tillsammans med en mycket stor andel medan hushållen i decilgrupperna 1 och 2 (med lägst standard) bidrar med en mindre andel (diagram 3.2).

Diagram 3.2 Andel av den totala budgetförstärkningen som resp. decilgrupp bidrar med



Källa: Finansdepartementet.

Diagram 3.3 Decilgrupper. Förändring av disponibel inkomst 1998 genom skatte- och transfereringsåtgärderna



Anm. Samtliga hushåll decilindelade efter disponibel inkomst per konsumtionsenhet.
Källa: Finansdepartementet.

Diagram 3.3 visar att den disponibla inkomsten förändras mycket marginellt till följd av de *nu föreslagna åtgärderna*, med mindre än en procent i samtliga decilgrupper.

Fördelningsanalysen har också visat att pensionärer gynnas av de nu presenterade åtgärderna jämfört med andra hushåll medan ensamstående föräldrar kommer att beröras särskilt av sänkta bostadsbidrag. Även vid en uppdelning av hushållen på socio-ekonomisk grupp erhålls små förändringar i disponibel inkomst. Nettoeffekten beräknas bli något mer ogynnsam för högre tjänstemän och gruppen övriga hushåll, där bl.a företagare, jordbrukare, arbetslösa och studerande ingår.

Analysen visar att åtgärderna i den ekonomisk-politiska propositionen, budgetpropositionen och denna proposition sammantaget har en rimlig fördelningsprofil. Även om sänkta sociala transfereringar särskilt berör hushåll med måttliga eller låga inkomster, så kompenseras det på gruppnivå relativt väl av sänkt moms på livsmedel.

Åtgärderna slår relativt jämnt för olika grupper och alla är med och delar de nödvändiga uppoffringarna. De viktigaste effekterna ur fördelningssynvinkel, nämligen de genom åtgärderna förbättrade förutsättningarna för hög sysselsättning och låg ränta, kommer utöver de här redovisade direkta effekterna.

4 Den kommunala sektorns ekonomi m.m.

Kommuner och landsting svarar för en betydande del av Sveriges offentliga välfärd, framför allt i form av vård, omsorg och utbildning. Den kommunala verksamheten är starkt beroende av en stabil samhällsekonomi. En god tillväxt och en hög sysselsättning innebär att utvecklingen av den kommunala skattebasen tryggas. Låga räntor och låg inflation minskar trycket på de kommunala kostnaderna.

Den kommunala sektorn har genom sin omfattning också stor samhällsekonomisk betydelse. Av det totala skatteuttaget om 50 procent av BNP svarar kommunsektorn för 17 procentenheter. Kommunsektorn svarar för drygt en fjärdedel av den totala sysselsättningen. Omkring en femtedel av sektorns inkomster utgörs av statsbidrag.

Kommuner och landsting står inför stora utmaningar de närmaste åren. Sektorn har nu gått igenom några år som präglats av lågkonjunktur, endast svagt ökade skatteinkomster, och andra snabba förändringar av förutsättningarna. Kommuner och landsting har dock lyckats klara detta genom att visa prov på snabb anpassningsförmåga och förmåga att öka effektiviteten och produktiviteten i verksamheten. Övergången till generella statsbidrag och en omfattande avreglering har förbättrat förutsättningarna för kommuner och landsting att klara problemen. Kärnverksamheterna har kunnat bibehållas.

De närmaste åren kommer att präglas av de nödvändiga förstärkningarna av de offentliga ekonomin. Som ett viktigt led i den fortsatta saneringen av finanserna aviserar regeringen förslag om tak för de offentliga utgifternas utveckling. Utgiftstaket för den offentliga sektorn kommer att omfatta även den kommunala sektorn. Statsbidragen kommer även fortsättningsvis att utvecklas restriktivt. Det kommunala skatteuttaget får inte öka.

För att ge kommuner och landsting förbättrade förutsättningar att möta den fortsatt strama situationen föreslår regeringen en omläggning av statsbidrags- och utjämningssystemet, som skapar en mer rättvis fördelning av resurserna och ger kommuner och landsting mer likvärdiga förutsättningar oberoende av skattekraft och strukturella förhållanden. Samtidigt aviseras en översyn av vissa regelsystem i syfte att skapa en större följsamhet mellan ekonomiskt och verksamhetsmässigt ansvar, och som ger kommunerna ett större utrymme att prioritera med hänsyn till lokala förhållanden och åstadkomma en bättre hushållning med resurserna.

Utvecklingen av den kommunala ekonomin

Kommunsektorns finansiella sparande har under åren 1992 och 1993 varit starkt positivt, vilket främst förklaras av nedväxlingen i pris- och löneökningstakten samt eftersläpningen i det tidigare systemet för utbetalning av kommunalskattemedel. År 1994 var det finansiella sparandet svagt negativt för sektorn som helhet, framför allt på grund av

minskade skatteinkomster. Landstingens finansiella sparande är betydligt bättre än kommunernas, vilket kan bero på att landstingen är dels mindre konjunkturkänsliga, dels mindre beroende av statsbidrag. År 1995 väntas det finansiella sparandet bli fortsatt negativt för sektorn som helhet, men positivt för landstingen. För år 1997 beräknas det finansiella sparandet bli negativt för sektorn som helhet, men positivt fram till år 2000. Kommunernas finansiella sparande beräknas dock vara negativt ända fram till år 1998. Samtidigt som skatteintäkerna ökar med i stort sett samma takt som BNP. Beräkningen innebär att de kommunala konsumtionsutgifterna sjunker från 18 till 16 procent av BNP fram till år 2000. Utdebiteringen antas vara oförändrad. Statsbidragen utvecklas fortsatt restriktivt.

En sådan utveckling av konsumtionsutgifterna bedöms vara förenlig med strävandena att bibehålla kärnan i välfärden. Kärnverksamheterna kan i stora drag sägas utgöra omkring 70-80 procent av den samlade kommunala verksamheten. Sett i ett historiskt tidsperspektiv, och även i förhållande till andra sektorer, är de senaste och de kommande årens neddragningar tämligen måttliga. Det bör fortfarande finnas utrymme för en mer effektiv resursanvändning och en ökad kostnadsmedvetenhet.

Det skattefinansierade utrymmet och statsbidragen

Regeringen anser att en modell med utgiftstak bör införas för hela den offentliga sektorn och därmed också för den kommunala sektorn. Det innebär att fokus vid bedömningen av det skattefinansierade utrymmet för sektorn framöver kommer att ligga på den totala utgiftsnivån och avvägningen mellan kommunala och statliga utgifter. Statsbidragen kan således komma att reduceras om de samlade kommunala utgifterna tenderar att bli för höga, resp. ökas om motsatsen skulle vara fallet. Skatteunderlagsförändringar regleras ej. En överflyttning av verksamhet och kostnadsansvar mellan staten och kommunsektorn kommer dock att, i enlighet med finansieringsprincipen, leda till motsvarande justering av statsbidraget.

Regeringen redovisar en reviderad bedömning av det skattefinansierade utrymmet för år 1995. I budgetpropositionen aviserades att kommunsektorn skall kompenseras för sin andel av den höjning av den särskilda löneskatten som gjordes för att finansiera EU-inträdet dvs. motsvarande medel skall återföras till sektorn. Kompensationen uppgår till 2,4 miljarder kronor. Återföringen för år 1995 sker dels genom att en del av kompensationen används för särskilda insatser för Haninge och Göteborgs kommuner, dels genom att det generella avdraget från skatteinkomsterna för kommuner och landsting sänks från halvårsskiftet 1995. Avdraget avser tidigare beslutade ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn.

Regeringen redovisar vidare en bedömning av det skattefinansierade utrymmet för år 1996 och ett förslag till statsbidrag för detta år. Bedömningen av utrymmet är en avvägning mellan de krav som ställs för

att stabilisera statsfinanserna och resursbehoven i den kommunala verksamheten. Utgångspunkten är därför nominellt oförändrade statsbidrag. Verksamhetsförändringar regleras enligt finansieringsprincipen. Den tidigare nämnda kompensationen för höjd arbetsgivaravgift till följd av medlemskapet i EU läggs in i bidraget. Därtill kommer en ökning av bidraget till följd av omläggningen av systemet för momskompensation vilken motsvaras av en minskad utgift, dvs. förändringen är statsfinansiellt neutral. Utifrån denna beräkning kommer statsbidragen totalt att uppgå till 57,2 miljarder kronor för år 1996, varav 45,0 miljarder för kommuner och 12,2 miljarder kronor för landsting.

De ökade egenavgifterna i sjukförsäkringen och pensionssystemet innebär en långsammare ökning av skatteunderlaget för kommunsektorn. Om kommunerna skulle kompenseras av staten för de höjda egenavgifterna skulle det innebära motsvarande försämring av statens finanser, som i nuläget är betydligt sämre än kommunernas och landstingens. I nuvarande statsfinansiella läge måste staten ha möjlighet att fullt ut tillgodogöra sig effekterna av sådana förändringar i skatteunderlaget som syftar till att förstärka statens finanser.

Skattetrycket får av samhällsekonomiska skäl inte öka ytterligare. Regeringen utgår vid bedömningen av det skattefinansierade utrymmet från att skattenivån inom den kommunala sektorn inte höjs jämfört med 1995 års nivå. Det skattefinansierade utrymmet ligger fast. En snabbare löneökning inom den kommunala sektorn ger därför en motsvarande lägre sysselsättningsutveckling och innebär således ett högre produktivitetskrav för att uppnå adekvat servicenivå.

Ett nytt statsbidrags- och utjämningssystem

Regeringen föreslår ett nytt statsbidrags- och utjämningssystem som så långt möjligt skall skapa likvärdiga förutsättningar för kommuner och landsting att kunna bedriva de verksamheter som utgör en viktig del av välfärdens kärna.

Övergången från specialdestinerade till generella, utjämnande statsbidrag, i kombination med en omfattande avreglering, har stärkt den kommunala självstyrelsen och givit kommuner och landsting kraftigt förbättrade möjligheter att bedriva verksamheten effektivt utifrån sina egna förutsättningar. Principen om ett samlat bidrag ligger därför fast, och kombineras med en förstärkt statlig uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten.

En restriktiv utveckling av kommunsektorns resurser ökar kraven på att dessa resurser fördelas mer rättvist än idag. Det är bl.a. mot denna bakgrund som det föreslagna utjämningssystemet bör ses. Det finns indikationer på att fördelningen i det nuvarande bidrags- och utjämningssystemet innebär problem, inte minst för kommuner i storstadsregionerna. Andra kommuner har bättre ekonomiska förutsättningar. Samtidigt måste omfördelningar av bidragen ske i varsam takt och omfattning.

Förslaget innebär bl.a. en långtgående utjämning av skatteinkomster. Kommuner och landsting som har en relativ skattekraft över genomsnittet får avstå skatteinkomster till dem med en skattekraft under genomsnittet. Med den föreslagna inkomstutjämningen uppnås en hög grad av utjämning mellan kommuner och landsting med hög respektive låg skattekraft. Summan av de skatteinkomster som omfördelas genom inkomstutjämningen beräknas för kommunerna till 6,5 miljarder kronor och för landstingen till 3,6 miljarder kronor i 1994 års nivå.

Förslaget innebär också en utjämning för strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting. Syftet är att åstadkomma "samma standard till samma pris". Kostnadsutjämningen avser i första hand obligatoriska verksamheter, men även vissa frivilliga verksamheter och icke verksamhetsanknutna kostnader. Kostnadsutjämningen baseras på den s.k. standardkostnadsmetoden, som innebär att varje verksamhet hanteras för sig och att för respektive verksamhet specifika faktorer används för att uttrycka behov och struktur. Kostnadsutjämningen är så konstruerad att de kommuner och landsting som har gynnsamma strukturella förhållanden får ett avdrag och de som har ogynnsamma förhållanden får ett tillägg till skatteinkomsterna.

Nuvarande statsbidrag görs om till ett generellt, invånarbaserat statsbidrag för kommuner respektive landsting. Ersättningarna till sjukvårdshuvudmän för sjukresor och bidragen till kommunernas missbrukarvård och ungdomsvård läggs in i de generella statsbidragen. Nuvarande avdrag från skatteinkomsterna kvittas bort mot bidraget.

Utjämningssystemet kommer, även efter vissa justeringar, att innebära stora förändringar för många kommuner och landsting, främst beroende på att syftet med det nya systemet delvis skiljer sig från det som gällt tidigare. Systemet införs successivt. De årliga bidragsminskningarna maximeras till 250 kronor per invånare för kommuner och 150 kronor per invånare för landstingen. Landsting som får högre bidrag som en följd av de nya principerna får det högre bidraget direkt utan en övergångsperiod.

De förstärkningar som gjorts av kostnadsutjämningen samt förlängningen av övergångsreglerna i förhållande till utredningsförslaget innebär ökade årliga kostnader med ca 2 miljarder kronor år 1996-1998. Därefter sjunker kostnaden. Regeringen föreslår att de 2,4 miljarder kronor som skall återföras till kommunsektorn som kompensation för den allmänna löneavgiften till följd av medlemskapet i EU, för år 1996 används för att finansiera införandet av systemet. En pott på totalt 400 miljoner kronor avsätts för särskilda insatser.

En parlamentarisk beredning skall tillsättas som skall se över dels ett antal i skatteutjämningen ingående faktorer, dels beakta helheten samt utvärdera reformen. Arbetet skall bedrivas så att förändringar kan göras efter två år.

Det kommer att ställas mycket stora krav på kommuner och landsting de närmaste åren för att de skall kunna möta de ökade anspråken på verksamheten bl.a. till följd av den demografiska utvecklingen och den oroande ökningen av socialbidragskostnaderna. Samtidigt skärps kraven på hushållning med resurserna. Det förutsätter ett fortsatt arbete med att effektivisera verksamheten. Det förutsätter också att kommuner och landsting kan ta det ekonomiska ansvaret för sin verksamhet samt får större möjligheter att göra avvägningar mellan olika utgiftsområden.

Regeringen kommer därför att undersöka förutsättningarna för regeländringar som innebär ökad frihet för kommuner och landsting att anpassa sin verksamhet till lokala förutsättningar.

En översyn kommer att göras av kommunallagen i syfte att skapa bättre förutsättningar för ekonomisk hushållning. Regeringen avser att återinföra ett krav på balanserad budget samt ett förbud mot lånefinansiering av annat än investeringar. Ett förslag till lagstiftning för att hantera situationen när en kommun eller ett landsting inte kan fullgöra sina betalningsförpliktelser, läggs fram.

5 Budgetfrågor

5.1 Uppföljning av budgetutvecklingen

I den ekonomisk-politiska propositionen hösten 1994 redovisades en rad åtgärder, såväl besparingar som inkomstförstärkningar, för att stärka de offentliga finanserna. Regeringen föreslog i prop. 1994/95:40 principer för finansieringen av EU-medlemskapet. I prop. 1994/95:122 föreslog regeringen vissa skattehöjningar som ett led i denna finansiering. I budgetpropositionen lades förslag om ytterligare budgetförstärkande åtgärder i form av utgiftsneddragningar. Regeringen redovisade samtidigt sin avsikt att återkomma med preciserade förslag angående det återstående finansieringsbehovet om 3 miljarder kronor till följd av EU-medlemskapet.

För att säkerställa att regeringens program för sanering av de offentliga finanserna upprätthålls på den nivå som lades fast i budgetpropositionen har regeringen mycket noga följt såväl budgetutvecklingen för innevarande och nästa budgetår som den fortsatta beredningen av budgetförstärkningsåtgärderna i riksdagen. Utrymmet för det totala offentliga utgiftsåtagandet är starkt begränsat. Såväl höjda skatter som ökad statlig upplåning medför risker för negativa återverkningar på den svenska ekonomin. Det är därför nödvändigt att införa rutiner och regelsystem som tillförsäkrar regering och riksdag en starkare kontroll över budgeten och budgetutvecklingen. Regeringen har som ett första steg i detta arbete under våren följt upp budgetutvecklingen. Uppföljningen har resulterat i att ett behov av att finansiera redan gjorda utgiftsåtaganden och överskridanden har identifierats. Åtgärder har vidtagits eller föreslås nu till riksdagen i syfte att motverka ökade utgifter. Regeringens uppföljning kan därmed också betraktas som ett första steg mot att tillämpa ett utgiftstak (se avsnitt 5.3).

5.1.1 Budgetförsvagningar m.m.

Regeringen har i sin budgetuppföljning konstaterat att budgetförsvagningar har uppkommit eller bedöms uppkomma till följd av olika slag av förändringar på budgetens utgiftssida:

- nya utgiftsåtaganden som ännu ej finansierats,
- riksdagsbehandlingen av föreslagna besparingsåtgärder,
- överskridanden i innevarande års budget varav några med varaktig effekt,
- nya utgiftsåtaganden eller inkomstminskningar i kompletteringspropositionen.

Dessa ökade utgifter och bortfallande inkomster bör enligt regeringens uppfattning finansieras så att de inte leder till en negativ effekt på de offentliga finanserna. Finansieringsbehovet fördelar sig enligt följande.

Tabell 5.1 Finansieringsbehov
Miljoner kronor, 1995/96 års prisnivå, nettoeffekt på offentlig sektor

	Engångsvis	Varaktigt
Ännu icke finansierade utgiftsåtaganden i tidigare propositioner		
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder i prop. 1994/95:25	5 463	
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder i prop. 1994/95:100	7 000	1 052
EU-medlemskapet		3 000
Budgetförsvagningar i samband med riksdagsbehandlingen		
Avbytarverksamheten (JoU)	150	
Tillfälligt stöd för norra Sverige (JoU)	20	
Utökning av EU-stöd (JoU)		230
Deltidsersättning i A-kassa (SfU)		108
Arbetslöshetskassa, arbetslösa under 20 år (AU)		632
Korrigeringar i tidigare beräkningar		
Justering av felräkning avseende EU:s strukturfonder	-150	820
Större överskridanden		
Bostadsbidrag	1 880	
Assistansersättning	1 106	1 226
Nya finansieringsbehov i denna proposition		
Information om organdonation	10	
Ägartillskott SBL	40	
Investeringsbidrag för nyproduktion av bostäder	2 000	
Sänkt moms på livsmedel till 12 %		7 700
Småföretagsstöd	400	
Regional utveckling		260
Summa budgetförsvagningar	**17 919**	**15 028**

I budgetuppföljningen har regeringen uppmärksammat dels ett antal budgetförsvagningar till följd av riksdagsbehandlingen, dels att budgetbelastningen på ett antal regelstyrda anslag överstiger de budgeterade beloppen. För att undvika att denna typ av anslag urholkar statsfinanserna är det viktigt att snabbt få till stånd regeländringar som förhindrar framtida överskridanden. Regelförändringarna bör utformas så att utgiftssystemens merbelastning på statsbudgeten upphör.

5.1.2 Åtgärder med anledning av budgetuppföljningen

Engångsvisa åtgärder

För att finansiera den engångsvisa budgetbelastning som nu identifierats i budgetuppföljningen konstaterar regeringen att det krävs engångsvisa budgetförstärkande åtgärder om sammantaget 18 miljarder kronor. Möjligheten för regeringen att vidta åtgärder i innevarande års budget är mycket begränsad, varför alla möjligheter att hålla inne ännu ej disponerade medel måste tas till vara. Regeringen har därför bl.a. sett över budgetbelastningen på samtliga större reservationsanslag. Regeringen har vidare inventerat möjligheterna att utnyttja inleveranser från statliga bolag och fonder samt upplösning av vissa fonder.

Mot bakgrund av det totala engångsvisa finansieringsbehovet har regeringen därför beslutat att som en besparing föra bort medel från vissa reservationsanslag. Därtill kommer medel från avveckling av Arbetslivsfonden och Arbetsmiljöfonden. Regeringen ställer vidare krav på högre utdelning från vissa statliga bolag.

Regeringen föreslår därutöver i denna proposition vissa åtgärder av engångskaraktär inom Socialdepartementets område. Åtgärderna består bl.a. av tidigareläggningar av redan föreslagna utgiftsminskningar inom tandvårds- och läkemedelsområdena samt för slopade kontaktdagar, minskade resurser till yrkesinriktad rehabilitering samt sänkta bidrag till missbrukar- och ungdomsvård. Inom Kommunikationsdepartementet föreslås tillfälligt minskade anslag till väg- och järnvägsinvesteringar. Inom Jordbruksdepartementets område uppkommer engångsvisa budgetförstärkningar genom utförsäljning av beredskapslager, tillfällig lageravgift på socker och ris, avveckling av Jordfonden, m.m. Inom Arbetsmarknadsdepartementet föreslås tillfälligt minskade anslag till Samhall AB, besparingar på åtgärder för arbetshandikappade samt tidigareläggning av besparingar på lönebidrag. Inom Näringsdepartementet föreslås vissa besparingar på tekniköverföring och inomhusklimat.

Reglerna för momsuppbörd ändras, vilket medför en engångsvis högre inkomst i statsbudgeten.

Sammantaget uppgår den engångsvisa finansieringen till 23,4 miljarder kronor, dvs. 5,5 miljarder kronor mer än det ovan angivna engångsvisa finansieringsbehovet.

Tabell 5.2 Engångsvis finansiering[1]
Miljoner kronor, 1995/96 års prisnivå, nettoeffekt på offentlig sektor

	Helår
Indragning av reservationsmedel	**4 422**
varav	
Utrikesdepartementet	1 000
Socialdepartementet	75
Kommunikationsdepartementet	646
Finansdepartementet	186
Utbildningsdepartementet	214
Jordbruksdepartementet	15
Arbetsmarknadsdepartementet	1 980
Näringsdepartementet	9
Miljödepartementet	297
Inleveranser från statliga bolag och fonder	**6 059**
Övriga engångsvisa åtgärder	**12 938**
varav	
Socialdepartementet	2 295
Kommunikationsdepartementet	300
Utbildningsdepartementet	86
Jordbruksdepartementet	1 385
Arbetsmarknadsdepartementet	697
Näringsdepartementet	175
Ändrad momsuppbörd	8 000
Summa engångsvis finansiering	**23 419**

[1] Se även Appendix, tabell 5.6.

Finansiering av varaktig karaktär

För att finansiera de varaktiga budgetförsvagningarna, som redovisas i tabell 5.1, krävs åtgärder som ger en varaktig förstärkning av de offentliga finanserna med 15 miljarder kronor. Regeringen har huvudsakligen övervägt regeländringar i ett antal trygghetssystem.

En åtgärd med varaktig budgeteffekt är att regeringen föreslår att myndigheterna inte ges kompensation för den allmänna löneavgiften m.m. Statliga myndigheter har tidigare kompenserats för förändringar i arbetsgivaravgifter och skatter. Detsamma har gällt vissa organisationer. Den 1 januari 1995 infördes en allmän löneavgift på 1,5 procent. Vid samma tidpunkt höjdes de särskilda löneskatterna och den särskilda premieskatten på grupplivförsäkringar. Regeringen föreslår att riksdagen, som en besparing, avstår från att kompensera myndigheter och organisationer för dessa kostnadsökningar. Effekten av denna åtgärd har beräknats till 875 miljoner kronor.

Regeringen föreslår att kostnaderna för bostadsbidragen minskas fr.o.m. den 1 juli 1996. Vidare kommer regeringen senare att föreslå åtgärder vad gäller den statliga assistansersättningen. Åtgärderna och regelförändringarna säkerställer att de aktuella anslagen ej överskrids. Vidare föreslår regeringen höjda avgifter inom läkemedelsförsäkringen fr.o.m. den 1 juli 1995.

I 1995 års budgetproposition föreslog regeringen att en enhetlig ersättningsnivå om 75 procent av inkomstbortfallet i sjuk- och föräldraförsäkringen skulle införas. Med hänsyn till behoven av varaktig förstärkning av de offentliga finanserna finner regeringen det nu motiverat att precisera ett mer långtgående förslag till reformering av såväl sjuk- som föräldraförsäkringen som arbetslöshetsförsäkringen. En enhetlig ersättningsnivå om 75 procent av den förmånsgrundande inkomsten samt bibehållande av karensdagen i sjukförsäkringen och sjuklönesystemet föreslås. Taket för högsta dagersättning i arbetslöshetsersättningen bibehålls.

En rad besparingar föreslås inom Arbetsmarknadsdepartementets område. Regeringen föreslår regelförändring gällande ersättningen till deltidsarbetslösa samt ett skärpt arbetsvillkor och ändrade avstängningsregler i arbetslöshetsförsäkringen. Därutöver föreslås regelförändringar gällande subventionsgraden i rekryteringsstöd och beredskapsarbeten. Vidare föreslås regeländringar i jobb-sökar-aktiviteter samt en avgift för arbetsgivare som tar emot personer för arbetsplatsintroduktion.

Inom det invandrarpolitiska området föreslås en omläggning av ersättningen till kommunerna för flyktingmottagandet.

Inkomsterna beräknas öka till följd av förslag om införande av mervärdesskatt på dagspress, beskattning av sjukvårdsförmåner, m.m. samt förslag till finansiering av EU-avgiften genom vissa skatteförändringar.

Sammantaget uppgår den varaktiga finansieringen till 15,7 miljarder kronor, dvs. i stort sett samma belopp som det ovan angivna varaktiga finansieringsbehovet.

Tabell 5.3 Varaktiga åtgärder för förstärkning av de offentliga finanserna[1]
Miljoner kronor, 1995/96 års prisnivå, nettoeffekt på offentlig sektor

Ingen kompensation för arbetsgivaravgifter, m.m.	875
Regeländring för bostadsbidrag	1 500
Läkemedelsförsäkringen	300
Regeländring för assistansersättning	1 226
"75-procentspaket"	3 800
Arbetslöshetsförsäkring, m.m. och regeländringar i arbetsmarknadspolitiken, m.m.	3 175
Flyktingmottagandet	93
EU-finansiering genom ökade inkomster	1 800
Tidningsmoms	400
Ändrad momsuppbörd, ränteeffekt	450
Beskattade sjukvårdsförmåner, skärpt kontroll på försäljning av aktier m.m. samt moms på begagnade varor m.m.	900
Höjd skatt på kärnkraft	400
Sänkt representationsavdrag	400
Övrigt	410
Summa varaktiga åtgärder	**15 729**

[1] Se även Appendix, tabell 5.7.

Regeringen redovisade i finansplanen sin syn på hur finansieringen av EU-medlemskapet skulle genomföras. EU-medlemskapet kan förväntas leda till en bestående ökad budgetbelastning om ca 20 miljarder kronor på helårsbasis. I prop. 1994/95:122 föreslog regeringen som en första etapp skatteförändringar som leder till inkomstförstärkningar på 7,5 miljarder kronor. Propositionerna har antagits av riksdagen. I budgetpropositionen lämnade regeringen förslag till utgiftsneddragningar om 4,6 miljarder kronor. Därmed hade konkreta förslag om finansiering lämnats för 12,2 miljarder kronor. Regeringen aviserade också i finansplanen förslag om ökad fastighetsskatt m.m., motsvarande inkomstförstärkningar på sammanlagt 4,8 miljarder kronor, samt angav sin avsikt att återkomma med andra förslag till budgetförstärkningar på 3 miljarder kronor för att täcka resterande del av finansieringsbehovet.

Regeringen har genom förslag i prop. 1994/95:203 föreslagit en inkomstförstärkning på 7,0 miljarder kronor. Av dessa 7,0 miljarder kronor är 4,8 miljarder kronor en konkretisering av de inkomstförstärkningar som aviserats i budgetpropositionen, 1,8 miljarder kronor bidrar till att täcka en del av det återstående finansieringsbehovet på 3 miljarder kronor och resterande 0,4 miljarder kronor tillgodoräknas som en inkomstförstärkning i denna proposition. Genom förslagen till varaktiga utgiftsneddragningar som föreslås i förevarande proposition har därmed kostnaden för EU-avgiften fullt ut finansierats.

Med anledning av att Sverige vid årsskiftet blev medlem i Europeiska Unionen (EU) har regeringen haft att ta ställning till utgiftsbehov hos myndigheter och departement för att fullgöra Sveriges åtaganden gentemot EU. Merparten av dessa medel har i budgetpropositionen föreslagits komma jordbruksadministrationen till godo. Förslag till ökade resurser för vissa myndigheter redovisas i föreliggande proposition. Kostnaderna har finansierats genom att en mindre del av den i budgetpropositionen föreslagna 11-procentiga besparing på myndigheternas förvaltningskostnader har återlagts. Detta beaktades i budgetpropositionen under posten Tillkommande utgiftsbehov, netto.

Fortsatt budgetuppföljning

Den redovisade budgetuppföljningen och åtföljande förslag till kompenserande åtgärder utgör ett första steg i en uppstramning av den svenska budgetprocessen och budgetdisciplinen. Ingen tidigare regering har genomfört en motsvarande uppföljning. Utan denna genomgång skulle budgeten kunna uppskattas varaktigt försämras med ett betydande belopp, främst till följd av överskridanden i innevarande års budget och olika riksdagsbeslut.

Av de budgetförstärkningsåtgärder som regeringen förslagit har den största delen också godtagits av riksdagen. Höstens ekonomisk-politiska proposition godtogs med små ändringar och av förslagen i budgetproposi-

tionen ändrades ett mindre antal. De största av de ej antagna förslagen gäller arbetslöshetsersättningen för ungdomar under 20 år och inom jordbruksområdet. På samtliga punkter där riksdagens beslut inneburit budgetförsvagningar i förhållande till regeringens förslag har regeringen i denna proposition återkommit med nya förslag som skall säkerställa att den av regeringen avsedda budgetförstärkningen uppnås.

I samband med utvecklingsarbetet inför övergången till kalenderbudgetering, avser regeringen se över såväl innehåll som form i de årliga budgetförslagen. I samband därmed kommer även den institutionella ramen för budgethanteringen att skärpas, se avsnitten 5.3 och 5.4. Vidare avser regeringen höja ambitionsnivån vad gäller beräkningar av budgeteffekter och den löpande uppföljningen av budgeten (budgetprognoserna). Regeringen avser att även fortsättningsvis noga följa budgetutvecklingen och ingripa om budgetutfallet riskerar att inte hållas inom uppsatta ramar.

5.2 Det reviderade budgetförslaget

Ändrade redovisningsprinciper

I budgetpropositionen föreslogs en omläggning av redovisningen av sjuk- och föräldraförsäkringen samt Arbetsmarknadsfonden. Sjuk- och föräldraförsäkringen bruttoredovisas helt fr.o.m. budgetåret 1995/96. Detta innebär att samtliga inkomster redovisas på inkomstsidan och samtliga utgifter redovisas på utgiftssidan. Arbetsmarknadsfonden har lyfts in på budgeten fr.o.m. budgetåret 1995/96. Detta innebär att både inkomster och utgifter ökar samt att det reviderade budgetsaldot försämras till följd av att fonden uppvisar ett negativt finansiellt sparande. (För en mer ingående beskrivning, se Finansplanen bil. 1 s. 93-94).

I denna proposition föreslås ytterligare några redovisningsmässiga förändringar. Dessa berör regleringarna mellan stat och kommuner, den kommunala momsredovisningen och Lönegarantifonden.

Regleringarna mellan stat och kommun nettoredovisas i dag på statsbudgetens inkomstsida. En reglering *till* staten *från* kommunerna, landstingen och kyrkokommunerna redovisas som en minskad utbetalning från inkomsttiteln 1111, *Fysiska personers inkomstskatt*, dvs. som en ökning av statsbudgetens skatteinkomster. Fr.o.m. 1995/96 föreslås att dessa regleringar i stället skall redovisas på utgiftsanslag och ingå i de generella statsbidragen, vilka redan i dag ligger som utgifter under Finansdepartementets huvudtitel. En reglering som i dag redovisas som en ökad inkomst kommer i det nya systemet att redovisas som en minskad utgift. Denna förändring innebär att inkomster och utgifter minskar med samma belopp - ca 11,8 miljarder kronor för kalenderåret 1996. Budgetsaldot påverkas inte. (För en detaljerad beskrivning, se bil. 1 kap. 1.3-1.4).

Som en anpassning till EU:s momsregler föreslås att kommunerna fr.o.m. den 1 januari 1996 inte längre skall få göra momsavdrag för icke-skattefinansierad verksamhet. I stället för att dra av mervärdesskatten

betalas medlen tillbaka till kommunerna över det generella statsbidraget på statsbudgetens utgiftssida. Detta innebär att statens momsintäkter och det generella statsbidraget båda ökar med samma belopp - ca 19 miljarder kronor för kalenderåret 1996. Budgetsaldot påverkas inte heller av denna förändring. (För en detaljerad beskrivning, se bil. 1 kap. 1.3-1.4).

Vidare föreslår regeringen att Lönegarantifonden lyfts in på statsbudgeten och bruttoredovisas. Fondens inkomster redovisas under två inkomsttitlar, 1256 *Lönegarantiavgift* och 2812 *Återbetalning av lönegarantimedel*. Fondens utgifter redovisas på ett nytt anslag under Arbetsmarknadsdepartementet, A6. Lönegarantiersättning. Fonden beräknas ge ett överskott på ca 1,5 miljarder kronor budgetåret 1995/96 och detta överskott används till att betala tillbaka en del av fondens ackumulerade underskott, vilket för närvarande uppgår till ca 2,5 miljarder kronor. Detta innebär att både inkomster och utgifter ökar med ca 2,4 miljarder kronor budgetåret 1995/96 (18 månader). Inte heller denna förändring påverkar vare sig budgetsaldot eller lånebehovet.

Budgetläget för innevarande och nästa budgetår

Budgetåret 1994/95

I budgetpropositionen i januari 1995 beräknade regeringen budgetunderskottet för innevarande budgetår till 192 miljarder kronor. Regeringens nuvarande beräkning visar på ett underskott på 160 miljarder kronor. Det har således skett en mycket kraftig förbättring av saldot. De största avvikelserna ligger på inkomstsidan. Drygt 10 miljarder kronor av den förbättring som skett beror på att tidigare prognoser underskattat företagens taxerade inkomster för 1994. Inkomsterna från fysiska personers inkomstskatt beräknas också bli högre - ca 11 miljarder kronor - dels på grund av att preliminärskatteinbetalningarna ökat, dels på att utbetalningarna av överskjutande skatt visat sig bli lägre än vad som tidigare prognosticerats. En bidragande orsak till att preliminärskatterna ökat bedöms vara att realisationsvinsterna tillfälligt var mycket höga under 1994 till följd av att skattesatsen höjdes vid årsskiftet från 12,5 till 25 procent. Vidare kan nämnas att utfall avseende mervärdesskatten indikerar att intäkterna blir drygt 5 miljarder kronor högre än tidigare prognosticerats. Utgifterna exkl. statsskuldräntor beräknas bli ca 7 miljarder kronor lägre än i budgetpropositionen. Detta förklaras huvudsakligen dels av att förbrukningen av myndigheters anslagsbehållningar beräknas bli ca 2 miljarder kronor lägre, dels att avgiften till EU beräknas bli ca 1 miljard kronor lägre och slutligen att ett stort antal myndigheter bedömer att utgifter för löner m.m. blir lägre än i budgetpropositionens beräkning.

Tabell 5.4 Statsbudgetens beräknade utfall budgetåret 1994/95
Miljarder kronor

	Statsbudgeten	Budgetpropositionen	Kompletteringspropositionen
Inkomster	368,2	394,4	427,0
Utgifter exkl. statsskuldräntor	442,8	469,3	462,6
Statsskuldräntor	76,0	117,0	125,3
Redovisat budgetsaldo	-150,7	-192,0	-160,9

Det reviderade budgetförslaget för 1995/96, 18 månader

Det reviderade budgetförslaget för 1995/96 visar, i likhet med prognosen för innevarande budgetår, på en bättre utveckling än den som förutspåddes i budgetpropositionen. I januari lade regeringen fram ett budgetförslag avseende 18 månader som uppvisade ett underskott på 243 miljarder kronor. Regeringen redovisar nu ett underskott på 214 miljarder kronor.

Den starkare utveckling som registrerades under 1994 får även genomslag på prognosen över hur mycket företagen förväntas betala in i inkomstskatt under 1995/96 med drygt 10 miljarder kronor. Utöver den ekonomiska utvecklingen är det framför allt de skatteförslag som föreslagits i propositionen om Finansiering av medlemskapet i Europeiska Unionen (prop. 1994/95:203) som får effekt samt olika indragningar från fonder och inleveranser från statliga bolag som beräknas förstärka budgeten under kommande budgetår. Därutöver föreslår regeringen besparingar på ett stort antal områden som leder till att utgifterna beräknas bli lägre än i budgetpropositionen, se vidare Appendix-tabellerna 5.6 och 5.7.

Tabell 5.5 Budgetförslaget för budgetåret 1995/96 (18 månader)
Miljarder kronor

	Budgetpropositionen	Kompletteringspropositionen
Inkomster	724,9	742,5
Utgifter exkl. statsskuldräntor	839,4	824,1
Statsskuldräntor	129,0	132,0
Redovisat budgetsaldo	-243,4	-213,6

5.3 Ett tak för de offentliga utgifterna

De offentliga utgifterna och samhällsekonomin

De offentliga utgifterna är på sikt avgörande för skatteuttagets nivå. Utrymmet för ytterligare skattehöjningar är starkt begränsat då skatteuttaget inte kan höjas utan att det samtidigt medför negativa ekonomiska återverkningar. Allmänna skattehöjningar gör det svårare att uppnå en icke inflationsdrivande lönebildning, ökar lönsamheten av skattefusk och

skatteplanering och riskerar att leda till lägre investeringar och produktion. För att skadliga skattehöjningar samt återkommande underskottsproblem skall undvikas krävs att de offentliga utgifterna hålls under strikt kontroll.

De offentliga utgifterna, exklusive ränteutgifterna för statens upplåning, är lättare att kontrollera genom politiska beslut än budgetunderskott och skuldutveckling. Detta beror bl.a. på att ränteutvecklingen är svår att förutsäga samt på att inkomsterna i större utsträckning än utgifterna styrs av bl.a. konjunkturvariationer och är svåra att prognosticera.

Regeringen anser, mot denna bakgrund att det bör införas ett system med tak för de offentliga utgifterna. Utgiftsmål tillämpas på ett till synes framgångsrikt sätt i andra industriländer som i väsentliga avseenden liknar Sverige.

Ett utgiftstak kan utformas så att regeringen föreslår och riksdagen beslutar om en högsta nivå för de offentliga utgifterna under ett antal år framåt. Valet av nivå utgör en avvägning mellan å ena sidan önskemålet om att kunna tillgodose angelägna utgiftsbehov och å andra sidan önskemålet om att uppnå en hållbar utveckling av de offentliga finanserna inom ramen för ett skatteuttag som inte skadar konkurrenskraften.

Ett utgiftsmål för budgetpolitiken tydliggör behovet av politiska prioriteringar mellan olika utgiftsområden bl.a. genom att överskridanden kräver motverkande åtgärder på det sätt som föreslås i denna proposition för budgetåren 1994/95 och 1995/96. Detta kan ses som en första partiell tillämpning av principen om ett utgiftstak.

De främsta fördelarna med ett utgiftstak är att budgetpolitiken ges en långsiktig inriktning med högre förutsägbarhet. Ett utgiftstak förebygger också en utveckling där skatteuttaget måste höjas trendmässigt på ett icke avsett sätt som en följd av bristfällig utgiftskontroll. Ett utgiftstak ökar därmed förtroendet för den ekonomiska politiken och främjar tillväxten.

En förstärkning av budgetprocessen

Det svenska statliga budgetsystemet har kritiserats i flera olika sammanhang för att det inte medger en tillfredsställande budgetkontroll. Svenska studier som jämför regelverket i Sverige med förhållandena i andra länder visar att Sverige är ett av de europeiska länder som har den svagaste budgetkontrollen. Andra europeiska länder, bl.a. flera av de nordiska länderna, har system och regelverk som medger en bättre kontroll av budgeten och de offentliga utgifterna.

Sedan slutet av 1980-talet har den statliga budgetprocessen i Sverige successivt stärkts, bl.a genom övergång till rambudgetering av utgifterna. Rambudgeteringen har t.ex. resulterat i ett nytt anslagssystem för myndigheternas förvaltningskostnader. Den nya anslagsformen ramanslag innebär en ökad delegering till myndigheterna och ett ökat ansvar för myndigheterna samt att anslagen inte kan överskridas, vilket tidigare var möjligt.

Numera utgår, till skillnad från i mitten av 1980-talet, budgeteringen av de statliga utgifterna från en bedömning av det totala utgiftsutrymmet

som sedan delas upp i utgiftsramar för olika utgiftsområden. Riksdagen har fattat beslut om att fr.o.m. budgetarbetet 1996 - avseende budgetåret 1997 - tillämpa en rambudgetprocess som utgår från ett beslut om totalt utgiftsutrymme uppdelat på utgiftsramar för 25 olika utgiftsområden.

Totalt utgiftsutrymme och utgiftsramar kommer att fastställas i inledningen av riksdagens budgetarbete. Därefter vidtar behandlingen i riksdagens utskott på grundval av de av riksdagen fastställda utgiftsramarna. Statsskuldräntorna behandlas som ett särskilt utgiftsområde vid sidan av de 25 sektorsvisa utgiftsområdena.

Utgiftstaket för den offentliga sektorn måste ges en sådan form att det klart framgår vad som är ett statligt respektive kommunalt ansvar. Formerna för uppföljning av den kommunala utgiftsutvecklingen och processen för att säkerställa att den hålls inom uppsatta ramar blir delvis andra än för den statliga sektorn.

Regeringen har, som framgått, under flera år i sitt interna arbete utnyttjat sig av olika slag av utgiftstak och utgiftsramar. Däremot har budgetpolitiken utåt i allmänhet formulerats i andra termer. Målen för budgetpolitiken, som riksdagen fastställt på regeringens förslag, har i allmänhet formulerats som skuldsättningen uttryckt i relation till BNP eller som storleken på de budgetförstärkningar - skattehöjningar och utgiftsneddragningar - som regeringen avser att lägga fram. De budgetpolitiska målen har i allmänhet avsett medellång sikt, men ibland har de årsvisa stegen preciserats.

Med den förändring i riksdagens budgetprocess som beslutats, är det naturligt att utveckla målformuleringen för budgetpolitiken.

Målet att stabilisera statsskulden uttryckt som andel av BNP och att därefter minska densamma är fortfarande ett övergripande medel- och långsiktigt mål för budgetpolitiken. Men det bör kompletteras med ett utgiftstak som är mer operativt och därmed också lättare att löpande följa upp. Eftersom regeringen i den nya budgetprocessen till riksdagen skall redovisa både totalt utgiftsutrymme och ramar för de olika utgiftsområdena, är utgiftsutvecklingen det naturliga operativa målet för budgetpolitiken.

Som framgår av genomgången nedan återstår det ett stort antal tekniska frågor att lösa innan kvantitativa utgiftstak kan fastställas. Redan nu kan dock vissa allmänna bedömningar göras.

Den offentliga sektorn omfattar dels statliga åtaganden som redovisas på statsbudgeten, dels statliga åtaganden som redovisas utanför statsbudgeten (i första hand socialförsäkringssektorn), dels den kommunala sektorn. Ett utgiftstak bör omfatta samtliga dessa områden. Om det statliga åtagandet redovisas på eller utanför budgeten är oväsentligt, då det statliga sparandeunderskottet och styrningen av de totala statliga åtagandena står i centrum. De omfattande budgetförstärkningar som beslutats under senare år omfattar också alla typer av statliga åtaganden oavsett var deras ekonomiska konsekvenser redovisas.

Staten har ansvar för att precisera kommunernas skattefinansierade utrymme, dvs. i praktiken deras utgiftsutrymme. I de paket för sanering av de offentliga finanserna som lagts fram har också de statliga bidragen

till kommunerna och kommunernas utgiftsutveckling varit en viktig ingrediens. Att bedömningar av den kommunala verksamhetens omfattning är en central fråga, framgår också av den prioritering mellan offentliga transfereringar och kommunal verksamhet som socialdemokratin gjorde i valrörelsen och av den politik som förts sedan regeringen tillträdde. Mot denna bakgrund är det naturligt att ett utgiftstak för de totala utgifterna omfattar samtliga delsektorer inom den offentliga sektorn.

Däremot bör två slag av utgifter eventuellt särbehandlas, nämligen räntorna för statsskulden och de utgifter som är direkt beroende av konjunkturen. Statsskuldräntorna bestäms i princip av dels statsskuldens storlek, dvs av de ackumulerade årliga under/överskotten, dels räntenivån. Dessa utgifter kan inte styras av staten, annat än indirekt genom att underskottens storlek påverkas och genom att förtroendet för den ekonomiska politiken påverkar statens upplåningskostnad.

Ett antal utgiftsposter är direkt och i stor utsträckning beroende av konjunkturläget. Detta gäller vissa utgifter inom arbetsmarknadspolitiken. Det bör prövas närmare om och på vilket sätt dessa utgifter bör omfattas av ett utgiftstak. Ett alternativ är att de t.ex. omfattas av ett utgiftstak som gäller över en konjunkturcykel. Även andra utgifter kan påverkas av konjunkturen antingen på ett indirekt sätt eller i mer begränsad utsträckning. Dessa utgifter bör emellertid inte exkluderas från ett utgiftstak, utan förändringar bör hanteras inom ramen för utgiftstaket, vilket också är den praxis som vanligen tillämpas i andra länder.

Ett utgiftstak bör preciseras i nominella termer, främst mot bakgrund av det prisstabiliseringsmål som gäller för den ekonomiska politiken. För detta talar också att valet av deflatorer, som är ofrånkomligt med ett realt utgiftstak, är komplicerat och gör att målet för budgetpolitiken blir otydligare och svårare att följa om det formuleras i reala termer.

Utgiftstak och ramar för de olika utgiftsområdena måste för att fungera på ett förutsebart sätt baseras på pålitliga prognoser över utgiftsutvecklingen och också följas upp löpande. En höjning av prognoskvaliteten är en förutsättning för ett väl fungerande system med utgiftstak.

Utgiftsutvecklingen följs upp genom RRV:s budgetprognoser och i interna processer i regeringskansliet. Utgiftsutvecklingen redovisas också till riksdagen i budgetpropositionen och kompletteringspropositionen, ibland också i ekonomisk-politiska propositionen på hösten.

Processerna för uppföljning av utgiftsutvecklingen måste utvecklas, särskilt på myndigheterna och i regeringskansliet, så att tendenser till avvikelser från beslutade utgiftstak och ramar snabbt uppmärksammas.

Ansvaret för både prognoser och uppföljning bör i hög grad åläggas den som disponerar det enskilda anslaget. Det svenska budgetsystemet baseras på en långtgående decentralisering, vilket förlägger en stor del av ansvaret för resursutnyttjandet och uppföljningen på den nivå där verksamheten bedrivs. I enlighet med denna princip bör ansvaret för uppföljningen av ett utgiftsområde i regeringskansliet läggas på det departement som svarar för verksamhetsområdet. Samtidigt är det rege-

ringens samlade ansvar att leva upp till de mål som etablerats och att till riksdagen redovisa måluppfyllelsen.

Inom regeringskansliet behöver också rutiner och processer utvecklas så att tendenser till utgiftsöverskridanden snabbt kan korrigeras, antingen genom beslut av regeringen eller genom att förslag tillställs riksdagen om åtgärder för att säkerställa att de utgiftstak som är beslutade kan hållas och att målen för budgetpolitiken uppnås.

Senast i den ekonomisk-politiska propositionen våren 1996 kommer regeringen att lägga fram förslag om dels den tekniska utformningen av ett utgiftstak, dels ett kvantitativt angivet utgiftstak för år 1997. För budgetåret 1995/96 kommer utgiftsöverskidanden ej att accepteras. Utgiftsutvecklingen kommer att följas noga och åtgärder vidtas vid tendenser till överskridanden av fastlagda utgiftsnivåer. I denna proposition inleds utgiftsuppföljningen med de åtgärder som nu läggs fram och som kompenserar för ökningar av utgifter till följd av riksdagsbeslut, överskridanden m.m.

5.4 Uppstramning av regelverket

Utöver införande av ett utgiftstak kommer regeringen att i två andra avseenden skärpa regelverket avseende de offentliga finanserna.

I årets budgetproposition (bil. 1, avsnittet Budgetpolitisk strategi) anmäldes att det inom regeringskansliet sedan tidigare pågår ett utredningsarbete rörande en eventuell lagreglering av den statliga budgetprocessen och revisionen. Regeringen avser att inom kort tillsätta en särskild utredare med uppgift att analysera på vilka områden det är önskvärt med en utökad rättslig reglering av den statliga budgetprocessen. Arbetet har sin utgångspunkt i riksdagens beslut om rambudgetprocess och syftar till att klarlägga vilka krav som detta ställer på andra delar av budgetprocessen, exempelvis vad avser anslagsformer, prognoser och uppföljning under löpande budgetår samt möjligheter till omprioriteringar. I uppdraget avses också ingå att undersöka hur långsiktigheten i budgetbesluten kan stärkas, vilket bland annat innebär att olika tekniker för att förverkliga det fleråriga utgiftstaket kommer att analyseras.

Regeringen har för avsikt att skyndsamt göra en översyn av kommunallagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning. Översynen skall syfta till att skapa ännu bättre förutsättningar för kommuner och landsting att åstadkomma en god ekonomisk hushållning. Det skall därför utarbetas ett förslag om hur kravet på balanserad budget skall uttryckas i kommunallagen och vilka krav på den kommunala redovisningen som ett sådant balanskrav ger upphov till. Vidare skall utarbetas förslag om en lagreglering av kommunernas låneverksamhet. Utgångspunkten bör därvid vara att rätten att ta upp lån i huvudsak begränsas till investeringsverksamhet.

Uppstramningen av det institutionella regelverket avseende de offentliga finanserna omfattar därmed:

* För det första den redan beslutade förändringen av riksdagens budgetprocess med beslut om totalt utgiftsutrymme och ramar för de olika utgiftsområdena.

* För det andra införande av ett tak för de offentliga utgifterna, dvs. för både statliga och kommunala utgifter, inklusive den strikta uppföljning av utgifterna som inleds i denna proposition.

* För det tredje framtagandet av en budgetlag som syftar till att samla och ytterligare skärpa regelverket för den statliga budgetprocessen.

* För det fjärde det lagreglerade förbud för kommunerna att låna till konsumtion m.m., som nu bereds.

Tabell 5.6 Engångsvisa finansieringsåtgärder
Miljoner kronor, 1995/96 års priser, nettoeffekt på offentlig sektor

Indragningar av reservationsmedel

Utrikesdepartementet	**1 000**
Bidrag till internationella biståndsprogram	360
Utvecklingssamarbete genom SIDA	235
Stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnader	270
Utvecklingssamarbete genom BITS	60
U-landsforskning genom SAREC	40
Näringslivsbistånd genom SwedeCorp	10
Projektbistånd till vissa länder m.m.	25
Socialdepartementet	**75**
Beredskapslagring, utbildning	61
Övrigt	14
Kommunikationsdepartementet	**646**
Sysselsättningsåtgärder	510
Diverse äldre anslag	136
Finansdepartementet	**186**
Skatteförvaltningen, lokalförsörjning, SPV m.m.	186
Utbildningsdepartementet	**214**
Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor	110
Kanslersämbetet	9
Vissa särskilda utgifter för forskningsändamål	92
Övrigt	3
Jordbruksdepartementet	**15**
Miljöförbättrande åtgärder	3
Inköp av livsmedel för beredskapslagring, m.m.	10
Lån till fiskerinäringen	2
Arbetsmarknadsdepartementet	**1 980**
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	690
Särskilda åtgärder för arbetshandikappade	160
Lokaliseringsbidrag	970
Regionala utvecklingsinsatser	50
Särskilda regionalpolitiska infrastrukturåtgärder	110
Näringsdepartementet	**9**
Insatser för ny energiteknik	9
Miljödepartementet	**297**
Åtgärder för att rena Dalälven	49
Bidrag till miljöarbete, Östersjön	2
Landskapsvård	246
Summa Indragningar av reservationsmedel	**4 422**

Inleveranser från statliga bolag och fonder

Beslutade inleveranser:	3 110
varav	
Nordbanken	1 000
Byggnadsstyrelsen	125
AMU-gruppen	35
Arbetslivsfonden	1 200
Arbetsmiljöfonden	750
Ytterligare planerade inleveranser:	2 949
Summa Inleveranser från statliga bolag och fonder	**6 059**

Övrig engångsvis finansiering

Socialdepartementet	**2 295**
Höjd självrisk, tandvård	500
Slopade kontaktdagar	190
Höjd patientavgift, läkemedel	1 250
Stimulansbidrag, särskilda boendeformer	70
Yrkesinriktad rehabilitering	70
Bidrag till missbrukar- och ungdomsvård	215
Kommunikationsdepartementet	**300**
Minskade väginvesteringar	150
Minskade järnvägsinvesteringar	150
Utbildningsdepartementet	**86**
Fortbildning m.m.	15
Genomförande av skolreformer	30
Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor	41
Jordbruksdepartementet	**1 385**
Utförsäljning av beredskapslager	525
Lageravgift på socker och ris	480
Avveckling av Jordfonden	360
Resterande exportbidragsmedel	20
Arbetsmarknadsdepartementet	**697**
Tidigareläggning av sänkt lönebidrag	232
Anslagssänkning, åtgärder för handikappade	165
Bidrag till Samhall	300
Näringsdepartementet	**175**
Tekniköverföring	50
Inomhusklimat	125
Inkomster	**8 000**
Ändrad momsuppbörd	8 000
Summa Övrig engångsvis finansiering	**12 938**
Totalt Engångsvis finansiering	**23 419**

Rättelse: S. 59 siffrorna rad 2 och 9 byter plats

Tabell 5.7 Varaktiga finansieringsåtgärder
Miljoner kronor, 1995/96 års priser och volymer, nettoeffekt på offentlig sektor

	1995/96 (12 mån)	1998
Socialdepartementet	**2 813**	**6 826**
Bostadsbidrag	0	1 500
75 % ersättningsnivåer i försäkringar; summa effekter på S-dep., A-dep[1]., U-dep.	1 900 [2]	3 800 [2]
Läkemedelsförsäkring	300	300
Assistansersättning	613	1 226
Kommunikationsdepartementet	**75**	**75**
Minskade järnvägsinvesteringar	75	75
Utbildningsdepartementet	**75**	**75**
Europeisk utbildningssamverkan	20	20
Europeisk forskningssamverkan	55	55
Arbetsmarknadsdepartementet	**2 855**	**3 268**
Regelförändring för arbetslöshetsersättning; fast och deltid	200	190
Starthjälp	125	125
Regeländringar inom arbetsmarknadspolitiken	620	620
Bidrag till arbetsplatsintroduktion	240	240
Omläggning av kommunbetalningar till flyktingmottagande	70	93
Schablonbelopp vid rekryteringsstöd och beredskapsarbete	1 200	1 200
Ändrade inträdeskrav till arbetslöshetsförsäkringen och avstäningstid vid egen uppsägning	400	800
Kulturdepartementet	**25**	**25**
Stöd till icke-statliga kulturlokaler	15	15
Kulturstöd till ombyggnad	10	10
Näringsdepartementet	**50**	**160**
Kvinnors företagande	35	35
Investeringsfrämjande	15	15
Neddragning som kommer att specifieras senare	0	110
Civildepartementet	**25**	**25**
Länsstyrelserna m.m.	16	16
Stöd till trossamfund	2	2
Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet	2	2
Stöd till kooperativ utveckling	1	1
Utveckling av ideell verksamhet	1	1
Stöd till idrotten	3	3
Miljödepartementet	**50**	**50**
Kalkning	20	20
Miljöforskning	25	25
Statens kärnkraftinspektion, forskning	5	5
Gemensamt	**875**	**875**
Ingen kompensation till myndigheterna för allmän löneavgift m.m.	875	875
Inkomster	**1 050**	**4 350**
Resterande EU-finansiering	0	1 800
Tidningsmoms	200	400
Ändrad momsuppbörd, varaktig ränteeffekt	0	450
Beskattning av sjukvårdsförmåner, kontrolluppgift på försäljning av aktier m.m. samt moms på begagnade varor m.m.	600	900
Höjd skatt på kärnkraft	250	400
Sänkt representationsavdrag	0	400
Totalt Varaktig finansiering	**7 893**	**15 729**

[1] Inkl. bibehållet tak i arbetslöshetsförsäkringen.
[2] Netto, efter avdrag för förslag i budgetpropositionen 1995.

Reviderat budgetförslag och statens ekonomiska ställning

1 Beräkning av statsbudgetens inkomster och utgifter för budgetåren 1994/95 och 1995/96

1.1 Beräkningsförutsättningar

Vid beräkning av statsinkomsternas utveckling är de antaganden som görs om inkomstutvecklingen i samhället av stor betydelse. Riksrevisionsverket (RRV) har under hand lämnat en beräkning av statsbudgetens inkomster. Beräkningen i sin slutliga utformning avser RRV att publicera den 20 april 1995. De antaganden som RRV räknat med redovisas i tabell 1.1. En sammanfattning av beräkningen återfinns i bilaga 1.2. Regeringen räknar med delvis andra antaganden än RRV. Även dessa antaganden redovisas i tabell 1.1.

Tabell 1.1 Antaganden om den ekonomiska utvecklingen
Procentuell förändring från föregående år

	1994		1995		1996	
	RRV	Regeringen	RRV	Regeringen	RRV	Regeringen
Lönesumma	4,3	4,3	5,6	5,6	5,7	5,7
Konsumentpriser årsgenomsnitt	2,2	2,2	2,7	2,9	3,4	2,7
Privat konsumtion, löpande priser	3,6	3,6	3,0	2,7	4,0	3,4

I RRV:s beräkningar avseende budgetåren 1994/95 (statsbudgetens inkomster och utgifter) och 1995/96 (statsbudgetens inkomster) har verket tagit hänsyn till beslut som riksdagen fattat före den 6 april 1995. RRV har även beaktat förslag från regeringen före denna tidpunkt. Därutöver har även förslag som lagts fram efter den 6 april och t.o.m. den 12 april beaktats av regeringen. Det får ankomma på finansutskottet att göra eventuellt ytterligare justeringar.

1.2 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1994/95

RRV kommer den 20 april 1995 att presentera en ny beräkning av budgetutfallet för 1994/95, budgetprognos nr 5. Beräkningarna av inkomsterna för budgetåret 1994/95 redovisas också i verkets inkomstberäkning.

I statsbudgeten uppgår inkomsterna för innevarande år till 368 191 miljoner kronor. I sin inkomstberäkning beräknar RRV nu de totala inkomsterna för budgetåret till 427 029 miljoner kronor.

I förhållande till RRV:s beräkning av inkomsterna räknar regeringen med följande förändringar.

Justeringen görs till följd av vad som tidigare angivits om den ekonomiska utvecklingen och således räknas inkomsttiteln *1411 Mervärdesskatt* ner med 70 miljoner kronor. Förändringen i förhållande till RRV:s beräkning framgår av tabell 1.2.

Detta innebär att regeringen gör en nedskrivning av inkomsterna med 70 miljoner kronor i förhållande till RRV:s beräkning för budgetåret. Regeringen beräknar således statsbudgetens inkomster för budgetåret till 426 959 miljoner kronor.

Tabell 1.2 Avvikelser mot RRV:s beräkningar av statsbudgetens inkomster budgetåret 1994/95
1 000-tal kronor

Inkomsttitel	RRV:s beräkning	Förändring enligt regeringen
1411 Mervärdesskatt	114 500 000	-70 000
Summa inkomster enligt RRV	**427 028 930**	
Summa förändringar enligt regeringen		**-70 000**
Summa inkomster enligt regeringen		**426 958 930**

I budgetpropositionen beräknade regeringen inkomsterna till 394 366 miljoner kronor. Nuvarande prognos innebär en kraftig upprevidering av inkomsterna. I stora drag förklaras revideringen av att inkomsterna från mervärdesskatten beräknas bli drygt 5 miljarder kronor högre till följd av att utfallet under årets första månader blivit högre. Inkomsterna från fysiska personers inkomstskatt beräknas också bli högre, ca 11 miljarder kronor, dels på grund av att preliminärskatteinbetalningarna ökat, dels på grund av att utbetalningarna av överskjutande skatt visat sig bli lägre än vad som tidigare prognosticerats. En bidragande orsak till att preliminärskatterna ökat bedöms vara att de realiserade realisationsvinsterna tillfälligt var mycket höga under 1994 till följd av att skattesatsen höjdes vid årsskiftet från 12,5 till 25 procent. Även inkomstskatterna från juridiska personers inkomstskatt tyder på en bättre utveckling än den som prognosticerades i budgetpropositionen.

En kraftig ökning i företagens taxerade inkomst för 1994 har noterats och bedöms bero på en högre vinstnivå i näringslivet än tidigare prognoser tytt på och föranleder således en upprevidering av fysiska personers inkomstskatt med drygt 10 miljarder kronor.

I budgetpropositionen beräknades utgifterna exkl. statsskuldräntor till 469,3 miljarder kronor. I denna proposition beräknas utgifterna till 462,6 miljarder kronor. De minskade utgifterna förklaras av ett större antal mindre förändringar. Förbrukningen av reservationsmedel beräknas nu bli ca 2 miljarder kronor lägre än i budgetpropositionen. Medel som avsatts i Tillkommande utgiftsbehov för att täcka utgifter för det riktade anställningsstödet (RAS) har lyfts ut och denna kostnad påverkar i stället Arbetsmarknadsfonden. Kostnaderna för den statliga assistansersättningen har reviderats ned sedan budgetpropositionen och även det svenska budgetbidraget till EU beräknas nu bli något lägre. Ett stort antal myndigheter har dessutom reviderat ner sina beräknade lönekostnader m.m. för återstoden av innevarande budgetår.

I statsbudgeten för innevarande budgetår uppgår utgifterna till 518 855 miljoner kronor. RRV beräknar nu de totala utgifterna till 588 085 miljoner kronor. Verket prognosticerar utgifterna exkl. statsskuldräntor till 462 285 miljoner kronor. Enligt ovannämnda budgetprognos från RRV beräknas utgifterna för *statsskuldräntorna* till 125 800 miljoner kronor för budgetåret. Regeringen beräknar att utgifterna för statsskuldräntor kommer att uppgå till 125 300 miljoner kronor. RRV:s beräkning bygger på stoppräntan, dvs. den räntenivå som rådde vid beräkningstillfället, medan regeringens beräkning bygger på de ränteantaganden som redovisas i denna proposition.

Regeringen beräknade i budgetpropositionen anslaget *Räntor på statsskulden m.m.* till 117 000 miljoner kronor. Förändringen sedan budgetpropositionen förklaras till övervägande del av att valutaförlusterna stigit till följd av den lägre kronkursen samt av högre inhemska räntor.

Tabell 1.3 Räntor på statsskulden budgetåret 1994/95
Miljarder kronor

	Beräkning till grund för statsbudgeten	Beräkning till grund för budgetpropositionen	Nuvarande beräkning
Räntor på lån i svenska kronor	47,5	83,6	85,8
Räntor på lån i utländsk valuta	24,2	23,1	23,2
Valutaförluster, netto	4,3	10,3	16,3
Summa	**76,0**	**117,0**	**125,3**

Regeringen beräknar att *anslagsbehållningarna på reservationsanslag* under innevarande budgetår kommer att öka med 3 818 miljoner kronor. Denna beräkning överensstämmer med RRV:s. RRV beräknar den totala anslagsbehållningen vid budgetårets utgång till 32 640 miljoner kronor, vilket inkluderar de indragningar av anslagsbehållningar på reservationsanslag som skett hittills under budgetåret. Med anledning av de ytterligare indragningar som föreslås justerar regeringen ner beloppet med

2 977 miljoner kronor och beräknar därmed de totala anslagsbehållningarna till 29 663 miljoner kronor vid budgetårets utgång.

För *Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto*, tar RRV upp noll kronor. Regeringens beräkning överensstämmer med detta.

Nedanstående tabell visar stora avvikelser mellan regleringsbrevens beslutade utgiftsnivå och regeringens nuvarande prognos. Den viktigaste förklaringen till avvikelserna är räntor på statsskulden, som i den nuvarande prognosen överstiger nivån i regleringsbreven med ca 49 miljarder kronor. Detta beror på att räntenivån för budgetåret blivit högre än vad som beräknades till statsbudgeten. Detta får till följd att de under våren 1994 prognosticerade överkurserna väntas vändas till underkurser, vilket innebär att det uppstår en kraftig ökning av statsskuldräntorna. Systemet med över- respektive underkurser leder i detta fall till att statsskuldräntorna ökar mer än vad som motiveras av den ökade räntenivån. En annan stor enskild tillkommande ökning av utgifter som påverkar utgiftsanslagen är avgiften till EU med anledning av Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen den 1 januari 1995. Förändringen i *Tillkommande utgiftsbehov, netto*, förklaras i allt väsentligt av intäkterna av försäljningen av Pharmacia AB, som i regleringsbreven låg under denna post.

Regeringen beräknar utgifterna under anslaget *Särskilda boendeformer och rehabilitering* på Socialdepartementet till 499 miljoner kronor högre än RRV. De högre utgifterna avser främst stöd till boendeenheter för psykiskt störda personer. Anslaget *Studiemedel m.m.* på Utbildningsdepartementet beräknas bli 182 miljoner kronor lägre än RRV:s uppgift som följd av skillnader i räntenivåer vid beräkningstillfällena.

Sammantaget räknar regeringen med att utgifterna under budgetåret kommer att uppgå 587 902 miljoner kronor. Beräkningarna sammanfattas i tabell 1.4.

Tabell 1.4 Statsbudgetens utgifter budgetåret 1994/95
Miljoner kronor

	Regleringsbrev	RRV[1]	Regeringen[1]
Utgiftsanslag exkl. statsskuldräntor och beräkningsanslag	448 439	462 285	462 602
Statsskuldräntor	76 000	125 800	125 300
Förändring i anslagsbehållningar	4 500	0	0
Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto	-9 000	0	0
Summa	**519 939**	**588 085**	**587 902**

[1] Den beräknade ökningen av anslagsbehållningarna är inkluderad i utgiftsanslagen.

1.3 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1995/96

18 månaders budget

Efter beslut i riksdagen om att ändra budgetårets periodicitet, kommer statsbudgeten fr.o.m. 1997 att omfatta ett kalenderår i stället för att som nu omfatta perioden den 1 juli-den 30 juni. Budgetåret 1995/96 kommer, som en övergångslösning, att omfatta tiden den 1 juli 1995-den 31 december 1996, dvs. 18 månader. För att underlätta jämförelser bakåt i tiden redovisas i vissa av de översiktliga tabellerna i budgetförslaget även beräkningar av hur budgetåret 1995/96 skulle sett ut om det endast hade omfattat de första 12 månaderna, dvs. perioden den 1 juli 1995-den 30 juni 1996.

Inkomster beräknade på 18 månader

Sedan budgetpropositionen förelades riksdagen har dels ett antal propositioner innebärande inkomstförändringar förelagts riksdagen, dels har den ekonomiska bilden förändrats. Regeringen lägger nu ytterligare förslag som påverkar inkomstnivån.

RRV beräknar statsbudgetens totala inkomster till 734 270 miljoner kronor för budgetåret 1995/96. I det följande redovisas de förändringar i beräkningarna av inkomsterna i förhållande till RRV:s beräkningar som regeringen funnit nödvändiga.

Med anledning av att hänsyn tas till de effekter av kommunregleringarna som presenteras senare i dag justeras inkomsttiteln *1111 Fysiska personers inkomstskatt* ner med 12 782 miljoner kronor. Samma inkomsttitel justeras samtidigt upp med 160 miljoner kronor med anledning av den skrivelse regeringen lade fram för riksdagen den 7 april angående begränsad avdragsrätt på pensionsförsäkringar.

Inkomsttiteln *1254 Arbetsskadeavgift, netto* justeras upp med 2 000 miljoner kronor på grund av att regeringen gör en annan bedömning avseende belastningen till följd av det riktade anställningsstödet. Vidare justeras inkomsttiteln *1253 Arbetsskadeavgift*, netto upp med 667 miljoner kronor till följd av att statliga myndigheter fr.o.m. den 1 juli betalar arbetsskadeavgift på samma sätt som arbetsmarknaden i övrigt.

Regeringen fullföljer i denna proposition de i budgetpropositionen uttryckta ambitionerna att i ökad utsträckning redovisa statsbudgeten brutto. Således justeras inkomsttiteln *1256 Lönegarantiavgift* upp med 2 065 miljoner kronor på grund av att Lönegarantifonden lyfts in på statsbudgeten och fondens utgifter lyfts över och redovisas på utgiftssidan.

Till följd av omläggningen av kommunernas momsredovisning justeras inkomsttiteln *1411 Mervärdesskatt* upp med 19 000 miljoner kronor. Vidare justeras inkomsttiteln ner med 8 200 miljoner kronor med hänsyn till den sänkning av mervärdesskatten på livsmedel från 21 till 12 procent

som regeringen redogör för senare i dag. Dessutom justeras titeln ner med 1 027 miljoner kronor på grund av vad som tidigare anförts om den ekonomiska utvecklingen.

Med anledning av propositionen om Finansiering av medlemskapet i Europeiska unionen (prop. 1994/95:203) justeras följande inkomsttitlar: *1423 Försäljningsskatt motorfordon* justeras upp med 560 miljoner kronor till följd av indexering m.m.; *1428 Energiskatt* justeras totalt upp med 2 100 miljoner kronor - dels med 1 000 miljoner kronor till följd av förslaget om höjd dieseloljeskatt på arbetsredskap, dels med 700 miljoner på grund av den allmänna höjningen av koldioxidskatten, dels med 400 miljoner till följd av förslaget om höjd elskatt.

Vidare justeras *1431 Särskild skatt på el.kraft från kärnkraftverk* upp med 650 miljoner kronor på grund av förslaget om höjd kärnkraftsskatt. Inkomsttiteln *1434 Skatt på viss elkraft* justeras upp med 900 miljoner kronor på grund av förslaget om fördubblad vattenkraftsskatt.

Den sammanlagda effekten till följd av prop. 1994/95:203 blir således 4 210 miljoner kronor. Inkomsttiteln *2524 Bidrag för arbetsplatsintroduktion* justeras upp med 360 miljoner kronor med anledning av att en finansieringsavgift på 1 000 kronor per person och månad införs på åtgärden arbetsplatsintroduktion.

I konsekvens med regeringens förslag att lagen (1989:484) om arbetsmiljöavgift skall upphöra att gälla vid utgången av 1995 och i samband med detta låta medel som finns i Arbetslivsfonden levereras in till statsbudgeten, justeras inkomsttiteln *2811 Övriga inkomster av statens verksamhet* upp med 600 miljoner kronor.

Till följd av att lönekostnadspålägget höjs - dels för att regeringen har beslutat att inte kompensera de statliga myndigheterna för höjningen av den särskilda löneskatten och den särskilda premieskatten på grupplivförsäkringen för finansiering av medlemskapet i EU, dels som en konsekvens av att egenavgifterna höjs per den 1 januari 1996 - kommer inkomsttiteln *5211 Statliga pensionsavgifter* att justeras upp med 1 380 miljoner kronor.

Slutligen görs en nedjustering av inkomsttiteln *6121 EG-finansierade struktur- och regionalstöd inom jordbrukssektorn* med 203 miljoner kronor, eftersom antagandena vad avser återflödet från EG:s jordbruksfond förändrats.

Sammanlagt innebär detta att inkomsterna räknas upp i förhållande till RRV:s beräkningar med 8 230 miljoner kronor för budgetår 1995/96. Regeringen beräknar således statsbudgetens inkomster för budgetåret 1995/96 till 742 500 miljoner kronor. Förändringen i förhållande till RRV:s beräkningar framgår av tabell 1.5.

Tabell 1.5 Avvikelser mot RRV:s beräkningar av statsbudgetens inkomster budgetåret 1995/96, 18 månader
1 000-tal kronor

Inkomsttitel		RRV:s beräkning	Förändring enligt regeringen
1111	Fysiska personers inkomstskatt	46 755 000	-12 622 000
1253	Arbetsskadeavgift, netto	3 785 000	667 000
1254	Arbetsmarknadsavgift, netto	42 211 000	2 000 000
1256	Lönegarantiavgift	0	2 065 000
1411	Mervärdesskatt	177 750 000	9 773 000
1423	Försäljningsskatt på motorfordon	2 900 000	560 000
1428	Energiskatt	64 666 000	2 100 000
1431	Särskild skatt på el.kraft från kärnkraftverk	207 000	650 000
1434	Skatt på viss elektrisk kraft	1 330 000	900 000
2524	Bidrag för arbetslivsintroduktion	100 000	360 000
2811	Övriga inkomster av statens verksamhet	3 804 000	600 000
5211	Statliga pensionsavgifter, netto	-4 902 000	1 380 000
6121	EG-finansierade struktur- och regionalstöd till jordbrukssektorn	493 000	-203 000
Summa inkomster enligt RRV		**734 270 268**	
Summa förändringar enligt regeringen			**8 230 000**
Summa inkomster enligt regeringen			**742 500 268**

I budgetpropositionen beräknade regeringen inkomsterna till 724 947 miljoner kronor. Nuvarande prognos innebär en kraftig upprevidering av inkomsterna. De största förklaringarna till denna revidering är att de högre vinstnivåer som noterats i näringslivet för 1994 bedöms kvarstå även under inkomståren 1995 och 1996 och leder till en upprevidering av juridiska personers inkomstskatt med knappt 14 miljarder kronor.

Regleringar mellan stat och kommun som tidigare till största delen skett via skatteunderlaget skall fr.o.m. den 1 januari 1996 ske via utgiftsanslag. De regleringar som i budgetpropositionen redovisades under fysiska personers inkomstskatt lyfts fr.o.m. den 1 januari 1996 över till utgiftsanslag och motsvarar en minskning av inkomsterna med ca 11 miljarder kronor. Därutöver förklaras 19 miljarder kronor av den tekniska justering som får till följd att inkomsterna från mervärdesskatten ökar med 19 miljarder kronor samtidigt som utgifterna ökar med samma belopp på grund av att kommunerna inte längre skall få göra mervärdesskatteavdrag för icke skattefinansierad verksamhet.

Regeringens förslag att sänka mervärdesskatten på livsmedel från 21 till 12 procent får däremot motverkande effekt och minskar de prognosticerade inkomsterna från mervärdesskatten med ca 8 miljarder kronor.

Utöver ovan nämnda förklaringar tillkommer förslag från regeringen om diverse inleveranser från statliga bolag och fonder som ökar inkomsterna med ca 3 miljarder kronor.

Avslutningsvis redovisas förändringarna i indelningen av statsbudgetens inkomster i förslaget till statsbudget för budgetåret 1995/96 (tabell 1.6).

Tabell 1.6 Förslag till förändringar i uppställningen av statsbudgetens inkomster för budgetåret 1995/96

Inkomsttitel m.m.		Förslag
1256	Lönegarantiavgift	Namnändring
1271	Inkomster av arbetsgivaravgifter till Arbetarskyddsverkets och Arbetsmiljöinstitutets verksamhet	Upphör
1421	Bensinskatt	Upphör
2214	Överskott av Byggnadsstyrelsens verksamhet	Upphör
2519	Koncessionsavgift på televisionens område	Ny inkomsttitel
2524	Bidrag för arbetsplatsintroduktion	Namnändring
2525	Finansieringsavgift från Arbetslöshetskassor	Ny inkomsttitel
2526	Utjämningsavgift från Arbetslöshetskassor	Ny inkomsttitel
2812	Återbetalning av lönegarantimedel	Ny inkomsttitel
6119	Övriga bidrag från EG:s jordbruksfonds garantisektion	Ny inkomsttitel
6121	EG-finansierade struktur- och regionalstöd inom jordbrukssektorn	Namnändring
6122	EG-finansierade regionala stöd till jordbruket	Upphör
6900	Övriga bidrag från EG	Ny inkomst huvudgrupp
6911	Övriga bidrag från EG	Ny inkomsttitel

Utgifter

I det slutliga förslaget till statsbudget för budgetåret 1995/96 uppgår utgifterna till 956 142 miljoner kronor.

I årets budgetproposition upptogs utgifterna till 968 379 miljoner kronor. Av detta belopp svarade utgiftsanslagen exkl. statsskuldräntor för 820 379 miljoner kronor. Tillkommande utgiftsbehov samt minskning av anslagsbehållningar svarade sammantaget för 19 000 miljoner kronor. Räntorna på statsskulden beräknades uppgå till 129 000 miljoner kronor.

Sedan riksdagen förelades budgetpropositionen har dels ett antal propositioner innebärande anslagsförändringar förelagts riksdagen, dels har riksdagen beslutat om vissa ändringar i förhållande till förslagen i budgetpropositionen. Vidare lägger nu regeringen ett antal ytterligare förslag. I denna proposition beräknas utgiftsanslagen exkl. statsskuldräntor till 826 142 miljoner kronor och beräkningsanslagen (tillkommande utgiftsbehov och minskning av anslagsbehållningar) till -2 000 miljoner kronor. Utgifterna under Finansdepartementets huvudtitel har ökat med 12 948 miljoner kronor, vilket i huvudsak kan förklaras av tekniska faktorer som ej påverkar budgetsaldot. En omläggning av vissa av kommunernas mervärdesskattebetalningar och förändrad redovisning av regleringarna mellan stat och kommuner föranleder merparten av denna utgiftsökning. (Se även reviderad finansplan avsnitt 5.2). Inom Socialdepartementets område minskar utgifterna med 9 530 miljoner kronor, främst till följd av föreslagna besparingar dels i propositionen om Rätten till förtidspension och sjukpenning samt folkpension för gifta (1994/95:147), dels i denna proposition. Föreslagna besparingar minskar även utgifterna inom bl.a. Utbildnings-, Kommunikations- och Näringsdepartementets områden. Inom Arbetsmarknadsdepartementets område föreslås även betydande besparingar, men dessa uppvägs av tillfälligt ökade utgifter för bl.a. allergisanering och investeringsbidrag för bostadsbyggande samt

bruttoredovisning av Lönegarantifonden. Dessa tillfälliga utgifter summerar till ca 6 400 miljoner kronor.

Beräkningsanslagen har sedan budgetpropositionen reviderats ner med 21 000 miljoner kronor. Detta förklaras till största delen av få relativt stora förändringar. Medlen som beräknats för att täcka kostnaderna för det riktiga anställningsstödet har nu överförts till berörd inkomsttitel. Vissa ökade utgifter beträffande kommunerna som tidigare ingick i beräkningsanslagen har nu lyfts ut (se ovan). Nya regler beträffande inbetalningar av mervärdesskatt beräknas nu ge engångsvis ökade inkomster under 1995/96 vilka redovisas under tillkommande utgiftsbehov, netto. Slutligen har den beräknade förbrukningen av reservationsmedel justerats ned sedan budgetpropositionen.

Sammantaget leder detta till att statsbudgetens utgifter exkl. statsskuldräntor i denna proposition beräknas bli 824 142 miljoner kronor, dvs. 15 237 miljoner kronor lägre än i budgetpropositionen.

I samband med regeringens beräkning av anslagskonsekvenserna har en specifikation upprättats över föreslagna och i förekommande fall beslutade anslagsförändringar på statsbudgeten i förhållande till budgetpropositionen. Denna specifikation täcker i princip perioden fram t.o.m. den 19 april 1995.

Anslaget *Räntor på statsskulden m.m.* upptogs i budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 till 129 000 miljoner kronor. 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 realiserade valutadifferenser till följd av växelkursförändringar mellan de tidpunkter lånen togs upp respektive löstes in. Statsskuldräntorna har sedan budgetpropositionen påverkats av ett antal motverkande faktorer. Ett lägre primärt budgetunderskott har bidragit till lägre statsskuldräntor samtidigt som en högre räntenivå har ökat belastningen på anslaget. Regeringen gör en annan bedömning på anslaget *Räntor på statsskulden m.m.* än Riksgäldskontoret, som i sitt förslag till inkomst- och utgiftsstat för Räntor på statsskulden m.m. (se bilaga 1.3) redovisar 144 000 miljoner kronor. Detta beror på att regeringen baserar beräkningen på de antaganden om räntenivån som finns publicerade i den reviderade nationalbudgeten. Riksgäldskontoret baserar däremot sin beräkning på stoppränta, dvs. den räntenivå som rådde det datum beräkningen genomfördes.

Tabell 1.7 Räntor på statsskulden budgetåret 1995/96
Miljarder kronor

	Beräkning i budget-proposi-tionen	Nuvarande beräkning
Räntor på lån i svenska kronor	88,6	91,0
Räntor på lån i utländsk valuta	39,6	39,5
Valutaförluster, netto	0,8	1,5
Summa	**129,0**	**132,0**

Sammantaget innebär detta att statsbudgetens utgiftsanslag för budgetåret 1995/96 uppgår till totalt 958 142 miljoner kronor.

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

I budgetpropositionen beräknades *minskning av anslagsbehållningar* på reservationsanslag under budgetåret 1995/96 komma att uppgå till 3 000 miljoner kronor, netto. Mot bakgrund dels av att förbrukningen av reservationsmedel överskattats de två föregående budgetåren, dels av de indragningar av reservationsmedel som gjorts eller kommer att göras, räknar regeringen nu med att förbrukningen av reservationsmedel blir 1 000 miljoner kronor.

Posten *Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto,* förs upp på budgetens utgiftssida. Vid beräkningen av denna post görs en uppskattning av sådana utgifts- och inkomstförändringar som inte förts upp på något annat ställe i budgeten. I budgetpropositionen beräknades denna post till 16 000 miljoner kronor och i denna proposition beräknas det tillkommande utgiftsbehovet till -3 000 miljoner kronor. En närmare förklaring ges ovan.

Tabell 1.8 Statsbudgetens utgifter budgetåret 1995/96
Miljoner kronor

	Budget-propositionen	Ny beräkning
Utgiftsanslag exkl. statsskuldräntor	820 379	826 142
Statsskuldräntor	129 000	132 000
Förändring av anslagsbehållningar	3 000	1 000
Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto	16 000	-3 000
Summa	**968 379**	**956 142**

1.4 Statsbudgetens saldo för budgetåren 1994/95 och 1995/96

Med hänvisning till redovisningen i det föregående beräknas utfallet av statsbudgetens inkomster och utgifter för innevarande budgetår och i förslaget till statsbudget för budgetåret 1995/96 enligt vad som framgår av tabellerna 1.9 och 1.10.

Beräkningen av budgetutfallet för innevarande budgetår ger vid handen att budgetunderskottet minskar med 31,0 miljarder kronor jämfört med vad som beräknades i budgetpropositionen. Nu förutses ett underskott om 160,9 miljarder kronor.

Förändringarna beträffande innevarande budgetår av inkomster och utgifter i förhållande till regleringsbreven sammanfattas i tabell 1.9. Förändringarna i förhållande till budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 sammanfattas i tabell 1.10.

Tabell 1.9 Statsbudgetens saldo budgetåren 1993/94-1994/95
Miljarder kronor

	1993/94	1994/95		
	Utfall	Regleringsbrev	RRV	Ny beräkning
Inkomster	376,9	368,2	427,0	427,0
Utgifter exkl. statsskuldräntor	459,3	443,9	462,3	462,6
Statsskuldräntor	94,7	76,0	125,8	125,3
Saldo	**-177,1**	**-151,7**	**-161,1**	**-160,9**

Tabell 1.10 Statsbudgetens saldo och statens lånebehov 1995/96[1]
Miljarder kronor

	12 mån Budgetpropositionen	12 mån Ny beräkning	18 mån Budgetpropositionen	18 mån Ny beräkning
Inkomster	505,2	516,4	724,9	742,5
Utgifter	675,7	668,6	968,4	956,1
Saldo	**-170,5**	**-152,2**	**-243,4**	**-213,6**
Primärsaldo	**-53,5**	**-37,2**	**114,4**	**-81,6**
Lånebehov	**163,8**	**142,7**	**238,5**	**198,7**

Anm. Varje delpost är korrekt avrundad

[1] I budgetpropositionen föreslogs att Arbetsmarknadsfonden samt sjuk- och föräldraförsäkringen skulle bruttoredovisas. I och med denna proposition ökar bruttoredovisningen på statsbudgeten ytterligare. Nu föreslås att även Lönegarantifonden skall bruttoredovisas. Detta ger dock ingen effekt på budgetsaldot, eftersom det överskott som fonden beräknas generera under 1995/96 används till att återbetala en del av fondens ackumulerade underskott.

1.5 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 1995/96. Detta innebär att den underliggande budgetutvecklingen i ett budgetförslag inte direkt kan jämföras med de redovisningar som gjorts i tidigare års finansplaner och reviderade finansplaner.

Det bör betonas att det ofta är en bedömningsfråga om en enskild post skall betraktas som en reguljär inkomst eller utgift eller som en extraordinär effekt. Beräkningarna av det underliggande budgetsaldot får därför anses vara behäftade med en viss osäkerhet. Trots att avgränsningen i det enskilda fallet inte är helt självklar anser regeringen det ändå angeläget att redovisa en beräkning där tillfälliga inkomster eller utgifter uteslutits, så att statsbudgetens underliggande utveckling tydliggörs. Överföringen till bruttoredovisning försvårar jämförelser av budgetsaldo

mellan åren, men beräkningen av det underliggande saldot är gjord som om bruttoredovisning tillämpats även tidigare.

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

- engångsvisa höjningar/sänkningar av skatter eller avgifter,
- tillfälliga inleveranser från affärsverk till statsbudgeten,
- tillfälliga indragningar från Arbetslivsfonden och Arbetsmiljöfonden,
- intäkter av försäljning av statlig egendom.

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,
- det statliga stödet till den finansiella sektorn,
- periodiseringseffekter till följd av att Riksgäldskontoret emitterar benchmark-lån till över- eller underkurser se vidare avsnitt 1.7.

Tabell 1.11 Underliggande budgetsaldo för budgetåren 1993/94-1995/96
Miljarder kronor, löpande priser

	1993/94	1994/95	1995/96 12 mån
Underliggande budgetsaldo	-165,6	-148,2	-150,1
I relation till BNP (%)	11,4 %	9,4 %	9,0 %

1.6 Budgetunderskott, lånebehov och statsskuld

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

Statsskuldsförändringen under en given tidsperiod är lika med det totala lånebehov som staten har att finansiera samt effekterna av de tillfälliga bokföringstransaktioner av dispositiv karaktär som Riksgäldskontoret vidtar och som påverkar redovisningen av statsskuldens storlek. RRV publicerar i sina budgetprognoser fem gånger per år en prognos över statens upplåningsbehov för pågående budgetår.

Riksgäldskontoret publicerar månadsvis upplåningsbehovet för två månader framåt. Vid ett flertal tillfällen har kontoret även valt att offentliggöra sin syn på lånebehovet för hela budgetåret. Under innevarande budgetår har myndigheternas prognoser uppvisat betydande skillnader. Ett gemensamt arbete mellan myndigheterna för att utreda skillnaderna mellan myndigheternas respektive prognoser har inletts. Det är angeläget att detta arbete fortsätter även i framtiden och ambitionen bör vara att få ökad överensstämmelse mellan myndigheternas prognoser.

Tabell 1.12 Lånebehov och statsskuld
Miljarder kronor

	1993/94	1994/95	1995/96 18 mån
Budgetunderskott	**177,1**	**160,9**	**213,6**
Kassamässig korrigering	27,8	-	-
SBAB	-	-	-9,0
Riksgäldskontorets nettoutlåning:			
CSN, studielån m.m.	7,3	8,0	10,8
Investeringslån till myndigheter	-8,5	3,6	4,5
Tilläggspensionsavgift (inlåning)	-	-4,0	-16,0
Finansiering av underskott i Arbetsmarknadsfonden inkl. ränta	36,7	31,2	-
Finansiering av underskott i Lönegarantifonden inkl. ränta[1]	0,9	-0,4	-
Vasakronan AB m.m. (Byggnadsstyrelsen)	13,8	0,8	-1,5
Lån till Sparbanksstiftelsen Första	-3,8	-	-
Infriat garantiåtagande Securum	-13,1	-	-
Bankstöd Retriva och Securum	3,8	-	-4,8
Inlåning från myndigheter (räntekonto)	-	-3,0	-
Övrigt, netto	-0,1	-4,7	1,1
Redovisningsteknisk korrigering	-8,4	-	-
Lånebehov	**233,5**	**192,4**	**198,7**
Skulddispositioner	-15,5	2,4	-6,4
Statsskuldsförändring	**218,0**	**194,8**	**192,3**
Statsskuld vid utgången av respektive budgetår	**1 178,6**	**1 373,4**	**1 565,7**
I relation till BNP	81,3 %	87,5 %	-

Anm: Inbetalning markeras med minustecken.

[1]Fr.o.m. 1995/96 tillämpas bruttoredovisning och således redovisas Arbetsmarknadsfonden och Lönegarantifonden inom statsbudgeten

Riksgäldskontoret har till uppgift att låna för att finansiera utgifter som beslutats av riksdagen och som inte täcks av statsinkomster. Budgetunderskottet utgör den viktigaste beståndsdelen i detta *lånebehov* (tabell 1.12). Det är emellertid inte det redovisade budgetutfallet - som med några viktiga undantag är baserat på inkomst-/utgiftsmässiga principer - som är relevant i det här sammanhanget, utan i stället dess kassamässiga mot-

svarighet. Den motsvaras av utfallet på statsverkets checkräkning i Riksbanken. I tabellen anges skillnaden mellan redovisat budgetutfall och rörelserna på statsverkets checkräkning som kassamässiga korrigeringar. Dessa korrigeringar kan i allmänhet endast göras i efterhand när utfallen är kända. För prognoser antas att de kassamässiga flödena är lika med budgetsaldot.

Mot bakgrund av att det successivt skett nedrevideringar av lånebehovet under innevarande budgetår och att prognoserna historiskt sett ofta underskattar förbättringen vid en konjunkturuppgång, kan lånebehovet för budgetåret 1994/95 slutligen komma att uppgå till en nivå som är lägre än ovanstående beräkning. Riksgäldskontorets beräkning för innevarande budgetår talar också för att detta kan bli fallet.

Riksgäldskontoret har en omfattande utlåning till affärsverk och myndigheter, bl.a. till Centrala studiestödsnämnden för studielån. Riksgäldskontorets utlåning påverkar inte statsbudgeten men väl statens lånebehov.

Budgetåret 1995/96 reduceras Riksgäldskontorets nettoutlåning med 16 miljarder kronor, till följd av att kontoret förvaltar medel som överförs från AP-fonden i enlighet med pensionsöverenskommelsen. Denna minskning av lånebehovet beräknades i budgetpropositionen till 11,4 miljarder kronor. Skillnaden beror på att i budgetpropositionen antogs att medel skulle föras över till en premiereserv fr.o.m. september 1996. Nu görs bedömningen att inga medel kommer att betalas ut under budgetåret.

De förändringar beträffande de statliga bostadslånen som aviserades i propositionen om Enhetlig räntesättning och finansiering av statliga bostadslån m.m. (prop. 1994/95:219) beräknas minska lånebehovet för 1995/96 (18 månader) med ca 10 miljarder kronor.

Statsskuldens förändring påverkas därutöver av transaktioner av dispositiv karaktär som Riksgäldskontoret gör. Dessa transaktioner, eller skulddispositioner, är ofta betingade av tidsförskjutningar mellan de kassamässiga betalningar statsskulden ger upphov till och redovisningen av dessa. Valutaomvärderingar har störst betydelse för skulddispositionerna. Den del av statsskulden som är placerad i utländsk valuta värderas löpande till aktuella valutakurser samtidigt som avräkningen mot statsbudgeten enbart avser de realiserade valutadifferenserna. Prognosen för skulddispositionerna innehåller enbart beräknade realiseringar av valutadifferenser. De övriga skulddispositionerna prognosticeras inte.

Upplåningsbemyndigande

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

1.7 Kompletterande redovisning av statsskuldräntor

Över- respektive underkurser uppstår när Riksgäldskontoret emitterar statsobligationer som har en kupongränta som över- eller understiger den aktuella marknadsräntan vid emissionstillfället.

Över- respektive underkurser är således nuvärdet av mellanskillnaden mellan den kupongränta långivaren erhåller och den ränta han skulle ha fått om kupongräntan varit lika stor som marknadsräntan. Regeringens reviderade budgetförslag baseras på att över- och underkurser redovisas mot statsbudgeten vid emissionstillfället, dvs. redovisningen är utgiftsmässig i enlighet med principerna för redovisning mot statsbudgeten.

Tabell 1.13 Statsskuldräntor
Miljarder kronor

	1994/95	1995/96 12 mån	1995/96 18 mån
Statsskuldräntor enligt regeringens budgetförslag	125,3	115,0	132,0
Justering för periodiserade över/underkurser	-15,2	-8,9	-11,2
Justerade statsskuldräntor	110,1	106,1	120,8

För att tydliggöra den underliggande budgetutvecklingen görs även en kompletterande kostnadsmässig redovisning, i vilken nettot av över- och underkurser har fördelats ut över lånets löptid. För en utförligare beskrivning, se bilaga 1.2.

1.8 Den långsiktiga konsekvenskalkylen

Finansdepartementet har sedan en lång tid tillbaka varje vår tagit fram en långsiktig konsekvenskalkyl (LK), som presenterats i form av en bilaga till den reviderande finansplanen. LK:n är en beräkning som sträcker sig fem år framåt i tiden och beskriver utvecklingen av statens finanser under olika scenarier över den ekonomiska utvecklingen förutsatt att inga nya politiska beslut fattas. Syftet med LK:n har varierat över tiden men de senaste åren har det främsta syftet varit att ligga grund för den kommande höstens budgetarbete.

Till följd av omläggningen från budgetårs- till kalenderårsbudgetering, som sker i och med att budgetår 1995/96 förlängts till 18 månader, kommer inte något traditionellt budgetarbete bedrivas under hösten 1995. Arbetet med 1997 års budget inleds således först i början av 1996.

Det innebär att en LK beräknad under våren 1995 skulle vara alltför inaktuell för att fungera som grund för 1996 års budgetarbete. Inför övergången till kalenderbudgetår pågår ett utvecklingsarbete inom regeringskansliet för att anpassa det årliga budgetarbetet till de nya krav som nu ställs på budgetprocessen. Detta utvecklingsarbete kommer även att inkludera övervägande av LK:ns funktion och innehåll.

Med anledning av vad som ovan sagts har Finansdepartementet, efter samråd med finansutskottet, beslutat att inte presentera någon långsiktig konsekvenskalkyl i 1995 års reviderade finansplan.

2 Finansfullmakten

Riksdagen har bemyndigat regeringen att för budgetåret 1994/95, om arbetsmarknadsläget kräver det, enligt vissa villkor besluta om utgifter intill ett sammanlagt belopp av 4 000 000 000 kronor (prop. 1993/94:150 bil. 1, bet. 1993/94:FiU20, rskr. 1993/94:453). Regeringen har inte beslutat om några utgifter enligt denna finansfullmakt under innevarande budgetår.

Med hänsyn till arbetsmarknadsläget anser regeringen att det behövs en finansfullmakt som beredskap för ytterligare sysselsättningsåtgärder utöver vad som anvisats med anslag. Medel till åtgärder skall i första hand riktas mot långtidsarbetslösa. Finansfullmakten bör också få användas för att tidigarelägga, utvidga eller påskynda investeringar som normalt finansieras med anslag på statsbudgeten. Den bör också kunna disponeras för andra åtgärder som regeringen bedömer kan ge en omedelbar effekt på sysselsättningen.

I det nuvarande konjunkturläget är det rimligt att beloppsramen för finansfullmakten under budgetåret 1995/96 sänks jämfört med innevarande budgetår. För budgetåret 1995/96 förordar regeringen en finansfullmakt intill ett sammanlagt belopp av 2 000 miljoner kronor.

Regeringen avser att i samband med den allmänna översynen av budgetprocessen återkomma till riksdagen beträffande den framtida regleringen av finansfullmakten.

3 Årsredovisning för staten 1993/94

3.1 Inledning

Riksrevisionsverket (RRV) har för budgetåret 1993/94 upprättat en årsredovisning för staten (RRV dnr 33-95-0549). Den omfattar dels balans- och resultaträkning för *staten*, dels en sammanställning av den *statliga sektorns* tillgångar och skulder.

Med staten avses i princip alla myndigheter under regering och riksdag. Här ingår försäkringskassorna och fonder som redovisas av statliga myndigheter - t.ex. arbetsmarknadsfonden och lönegarantifonden - men inte Riksbanken eller AP-fonden.

Den statliga sektorn omfattar alla statliga verksamheter som staten har ett väsentligt inflytande över. Med väsentligt inflytande menas i detta sammanhang att staten har en ägarandel på minst 20 procent. Stiftelser ingår inte, då de är självägande.

Principiellt kan balans- och resultaträkningarna för den juridiska personen staten jämföras med motsvarande redovisning för en privatägd

juridisk person (ett företag) som har många verksamheter och arbetsställen. De statliga myndigheterna utgör visserligen inte formellt en koncern, men då de har självständiga ledningar och upprättar egna redovisningar skulle de sammantagna kunna betraktas som en sådan. Vanligen brukar termen koncern annars användas för att beteckna en grupp juridiska personer, t.ex. aktiebolag, under gemensamt inflytande eller ägande.

I den av RRV sammanställda årsredovisningen skall balans- och resultaträkningarna för staten i princip vara konsoliderade, dvs. interna mellanhavanden mellan myndigheter skall vara eliminerade. De kallas därför i de följande "konsoliderad balansräkning" respektive "konsoliderad resultaträkning" för staten, trots att denna benämning normalt inte används för en redovisning avseende en enskild juridisk person utan endast i koncernredovisningen.

Det är första gången som det varit möjligt att göra sammanhållna *konsoliderade balans- och resultaträkningar för staten.* Det innebär bl.a. att det saknas jämförelsetal för tidigare år och att den presenterade redovisningen inte i alla delar uppfyller kraven på enhetlighet och fullständighet. Trots dessa brister innebär den ett viktigt steg framåt i arbetet med att förbättra informationen om de statliga verksamheternas ekonomiska resultat och ställning. Till skillnad från av RRV tidigare publicerade statistiska sammanställningar som benämnts årsbokslut för staten baseras de aktuella konsoliderade balans- och resultaträkningarna på av myndigheterna bokförda värden enligt bokföringsförordningen.

Sammanställningen av den *statliga sektorns* tillgångar och skulder kan ses som ett embryo till vad som skulle kunna kallas en egentlig "koncernredovisning" för staten, dvs. en konsoliderad redovisning för den statliga sektorn. Den omfattar emellertid inte någon resultaträkning och kan inte heller i övrigt jämställas med en utvecklad koncernredovisning. Det är dock - inte minst mot bakgrund av debatten om statsskuldens storlek - av stort intresse att på detta sätt få information om den samlade statliga sektorns förmögenhetsställning.

En årsredovisning för staten kan fylla många syften. För det första ger den en samlad bild av statens resultat och ställning. Det finns andra källor som ger liknande information, främst statsbudgeten och nationalräkenskaperna, men årsredovisningen har flera fördelar framför dessa. Jämfört med statsbudgeten ger den en betydligt mer analytisk framställning av myndigheternas och statens ekonomi. Statsbudgeten omfattar dessutom inte hela staten. Till skillnad från nationalräkenskaperna kan årsredovisningen brytas ned på myndighetsnivå.

För det andra ger en enhetlig redovisning som kan sammanställas på olika nivåer underlag för effektivare styrning, kontroll och utvärdering. Möjligheten att bryta ned den ekonomiska redovisningen på operativa enheter anses ofta vara en central förutsättning för att kunna förmedla ekonomiska krav från högsta till lägsta nivå i en organisation. Det brukar uttryckas som att en kravkedja skall skapas mellan organisationens alla nivåer.

För det tredje kan på sikt en årsredovisning för staten användas som underlag för analyser av olika slag. Det kan exempelvis gälla hur intäkter, kostnader och förmögenhet påverkas av ränteutvecklingen.

3.2 Redovisningsprinciper

De konsoliderade balans- och resultaträkningarna för staten har blivit möjliga att utarbeta genom de förändringar av myndigheternas redovisning som ägt rum under senare år. Från och med räkenskapsåret 1993/94 avger samtliga myndigheter balans- och resultaträkningar. Det har dock inte varit möjligt att tillämpa de nya redovisningsprinciperna fullt ut för det aktuella räkenskapsåret.

Följande avvikelser från bokföringsförordningens generella regler kan nämnas:

- skatteuppbörd och transfereringar redovisas i huvudsak kassamässigt
- vägar och järnvägar och huvuddelen av försvarets anläggningstillgångar har inte tagits upp som tillgångar
- fordringar och skulder, respektive intäkter och kostnader inom staten har inte kunnat elimineras fullt ut.

Vidare har inte statens pensionsåtaganden för kompletteringspensioner till statligt anställda tagits upp som skuld då slutgiltig ställning inte tagits till hur dessa poster skall redovisas.

Därutöver kan nämnas att tillgångar med svårbestämbara ekonomiska värden som nationalparker, museisamlingar och krigsmateriel inte redovisas över huvud taget.

Vissa tillgångar som inte ingår i myndigheternas bokslut har värderats till en beräknad nukostnad. Dessa tillgångar är vägar, järnvägar, ej bokförda försvarsanläggningar och pensionsskulder avseende statliga kompletteringspensioner. Även vissa andra poster - främst statens innehav av aktier - har värderats till nukostnad som ett komplement till den bokföringsmässiga värderingen.

Med nukostnad avses för materiella anläggningstillgångar återanskaffningsvärdet minus avskrivningar och för aktier bolagens eget kapital plus 70 procent av obeskattade reserver. Nukostnaden avser att ge en bättre bild av tillgångarnas och skuldernas marknadsvärden än de bokförda värdena.

3.3 Statens resultat, tillgångar och skulder 1993/94

I avsnitt 3.3.1 sammanfattas de konsoliderade balans- och resultaträkningarna för staten och i avsnitt 3.3.2 behandlas sammanställningen av hela den statliga sektorns tillgångar och skulder.

3.3.1 Konsoliderad resultat- och balansräkning för staten

Resultaträkning

Resultaträkningen visar ett kraftigt negativt resultat - minus 220 miljarder kronor - för budgetåret 1993/94. Även om resultaträkningen till stor del är upprättad enligt samma principer som företagens redovisningar så är det inte meningsfullt att beräkna sådana nyckeltal som brukar användas vid traditionell räkenskapsanalys. Exempelvis är "nettomarginalen" minus 40 procent.

Det finansiella nettot utgörs i huvudsak av Riksgäldskontorets finansiella intäkter och kostnader. Riksgäldskontorets redovisning bygger på kostnadsmässiga principer och skiljer sig därmed från den kassamässiga redovisningen i statsbudgeten. En utförligare redogörelse för redovisningen av statsskuldräntorna lämnas i bilaga 1.3 till denna proposition. En skillnad mot företagens redovisning är att orealiserade valutakursvinster på långfristiga lån ingår i Riksgäldskontorets resultat.

Tabell 3.1 Resultaträkning för staten 1993/94
Miljarder kronor

Verksamhetens intäkter	
Skatter m.m.	465,1
Avgifter m.m.	54,8
Bidrag, utbetaln. från AP-fonden m.m.	39,9
Summa intäkter	**559,7**
Verksamhetens kostnader	
Transfereringar och bidrag	531,4
Driftkostnader	141,8
Avskrivningar	18,2
Summa kostnader	**691,4**
Verksamhetens resultat	-131,7
Finansiellt netto	-88,6
Årets resultat	**-220,2**

Huvuddelen av statens kostnader utgörs av transfereringar. Den utan jämförelse största posten är ålderspensioner. Därnäst följer skatteutjämningsbidrag till kommuner, arbetslöshetsersättningar och räntebidrag. Driftkostnaderna består i huvudsak av personal- och lokalkostnader, samt krigsmateriel. En grov uppdelning av statens kostnader visas i tabell 3.2.

Tabell 3.2 Översiktlig specifikation av statens kostnader 1993/94
Miljarder kronor

Transfereringar	*531,4*
Därav:	
- Ålderspensioner inkl. ATP	142,4
- Skatteutjämningsbidrag till kommuner	47,5
- Arbetslöshetsersättning inkl. KAS	44,5
- Räntebidrag m.m.	43,9
- Förtidspensioner och sjukbidrag	37,0
- Barnbidrag och bidragsförskott, m.m.	27,0
- Föräldraförsäkring m.m.	20,2
- Sjukvård m.m.	18,9
- Sjukpenning och rehabilitering	18,6
- Pensioner till f.d. statsanställda	16,4
- Bidrag till Samhall, folkbildning m.m.	11,9
- Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	11,4
- Stöd till jordbruket m.m.	9,7
- Arbetsskadeförsäkring m.m.	8,8
- Studiestöd	8,2
- Stöd till Gota och Sparbanken	7,8
- Övrigt	57,2
Driftkostnader	*141,8*
Därav:	
- Försvaret inkl. krigsmateriel	38,9
- SJ, Banverket och Vägverket	20,7
- Polisen	11,0
- Riksskatteverket	6,7
- Riksförsäkringsverket inkl. försäkringskassorna	5,4
- Övriga myndigheter	59,1

Balansräkning

Balansräkningen för staten skall ge en bild av statens förmögenhetsställning vid utgången av räkenskapsåret. Den 30 juni 1994 uppgick statens nettoförmögenhet, dvs. motsvarigheten till ett företags bokförda egna kapital, till minus 924 miljarder kronor i bokförda värden och till minus 763 miljarder kronor vid en värdering till nukostnad.

Därtill hade staten garantiåtaganden för kapitalskulder på 161 miljarder kronor. Statens balansräkning i sammandrag visas i tabell 3.3.

Tabell 3.3 Balansräkning för staten per 1994-06-30
Miljarder kronor

	Bokförda värden	Beräknad nukostnad
Omsättningstillgångar m.m.	109,3	110,5
Finansiella anläggningstillgångar	225,1	360,6
Järnvägar, vägar	..	114,9
Övriga anläggningstillgångar	63,6	93,9
Summa tillgångar	**398,0**	**679,9**
Kortfristiga skulder m.m.	131,6	131,6
Avsatt till pensioner	..	73,1
Långfristiga skulder	1190,1	1237,7
Nettoförmögenhet (eget kapital)	-923,7	-762,5
varav:		
- årets resultat	(-220,2)	
Summa skulder och eget kapital	**398,0**	**679,9**
Garantiåtaganden	161,2	

De konsoliderade balans- och resultaträkningarna för staten räkenskapsåret 1993/94 visar sammanfattningsvis att statens finansiella ställning är mycket svag. Resultaträkningen visar ett stort underskott och balansräkningen en kraftigt negativ nettoförmögenhet. Därmed bekräftas i allt väsentligt den bild av statens finanser som framkommer i statsbudgetens och nationalbudgetens utfallsrapportering. En rapportering enligt bokföringsmässiga principer kan således inte förändra bedömningen av det statsfinansiella läget. Tvärtom stärker den slutsaten att en fortsatt stram finanspolitik är nödvändig.

3.3.2 Statliga sektorns tillgångar och skulder

I sammanställningen över den statliga sektorns tillgångar och skulder ingår varje verksamhets tillgångar och skulder med så stor del som motsvarar statens ägarandel.

Den statliga sektorns sammanlagda förmögenhet framgår av tabell 3.4. Även om till staten adderas statliga bolags, Riksbankens och AP-fondens förmögenheter kvarstår för år 1993 en nettoskuld på 251 miljarder kronor vid en bokföringsmässig värdering och en nettoskuld på 228 miljarder kronor vid en nukostnadsvärdering.

Mellan åren 1992 och 1993 minskade den statliga sektorns bokföringsmässiga nettoförmögenhet med omkring 200 miljarder kronor. Staten (myndigheterna) svarade för mer än hela denna förmögenhetsminskning medan övriga delar av den statliga sektorn tillsammans redovisar en ökning.

Tabell 3.4 Den statliga sektorns förmögenhet (egna kapital) vid utgången av året
Miljarder kronor

	1992	1993
Bokförda värden		
Staten (myndigheter)	-692	-924
Statliga bolag exkl. finansinstitut	73	88
Statliga finansinstitut	26	41
Riksbanken	64	83
AP-fonden	507	534
Eliminering av interna poster (ej fullständig)	-42	-58
Totalt	**-49**	**-251**
Nukostnad		
Totalt		**-228**

Sammanställningens uppgifter om den statliga sektorns nettoförmögenhet bör av flera skäl tolkas med försiktighet.

För det första är värderingen av flera av de statliga tillgångarna osäker. Det gäller särskilt de beräknade värdena för vägar, järnvägar m.m. Värderingen av skulderna är däremot betydligt säkrare och grundas i huvudsak på marknadsnoteringar. Vidare baseras sammanställningen på årsredovisningar som grundas på något olika redovisningsprinciper och avser olika räkenskapsperioder. Uppgifterna för staten avser budgetår medan redovisningarna för bolagen, Riksbanken och AP-fonden avser kalenderår.

För det andra är flera av tillgångarna till stor del reserverade för särskilda ändamål. Riksbankens förmögenhet är exempelvis en nödvändig förutsättning för penning- och valutapolitiken. Den kan därför inte tas i anspråk för att amortera statens skulder. Delar av ränteinkomsterna kan dock eventuellt användas för att betala räntorna på dessa skulder. Av särskilt intresse i detta sammanhang är AP-fondens förmögenhet. Ett synsätt är att dessa tillgångar avser gjorda pensionsåtaganden på liknande sätt som livförsäkringsbolagens tillgångar svarar för gjorda pensionsutfästelser. AP-fondens medel skulle då inte vara tillgängliga för att reducera statens skuldsättning eller räntekostnader. Ett annat synsätt är att ATP-systemet är ett s.k. fördelningssystem som bara behöver en mindre förmögenhet som buffert för oväntade variationer i pensionsutbetalningarna. De överskjutande tillgångarna skulle enligt detta alternativa synsätt kunna användas för att reducera statsskulden. Det kan nämnas att gjorda utfästelser inom ATP-systemet motsvarar en aktuariemässigt beräknad pensionsskuld på omkring 4 000 miljarder kronor.

För det tredje hävdas ibland att vissa statliga tillgångar som inte kan avyttras bör tas upp som förmögenhet, exempelvis konstskatter. Sådana tillgångar kan varken användas för att betala räntor eller amortera statens skulder och bör därför inte ingå i en redovisning av statens nettoförmögenhet.

Slutsatsen är att uppgifter om den statliga sektorns nettoförmögenhet kan ge en alltför positiv bild av statsskuldsituationen - trots att netto-

förmögenheten är kraftigt negativ. Delar av tillgångarna är inte tillgängliga för att reducera statsskulden och ger inte heller avkastning som kan användas för räntebetalningar. Mycket talar därför för att analyser av statens skuldsättning bör ta sin utgångspunkt i statsskulden och att kvittning mot olika tillgångar bör ske i endast begränsad omfattning.

4 Ekonomisk styrning av statlig verksamhet

4.1 Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av revisionens iakttagelser 1994

RRV granskar och avger revisionsberättelser för myndigheter, stiftelser, bolag och andra organisationer.

Innevarande budgetår har RRV uttalat sig om drygt 400 organisationer. RRV:s revision har resulterat i 31 revisionsberättelser med invändning, varav 29 avser myndigheter, en avser ett bolag och en avser en kyrklig organisation. Antalet revisionsberättelser med invändningar har ökat något i förhållande till föregående år. Även antalet revisionsrapporter till styrelserna har ökat.

Regeringskansliets revisionskontor gör motsvarande årlig revision av departementen (inkl. utrikesförvaltningen), regeringskansliets förvaltningskontor, RRV och Svenska institutet. Revisionskontorets granskning har inte föranlett någon invändning.

I budgetpropositionen (prop. 1994/95:100 bil. 1) redogjorde regeringen kortfattat för RRV:s rapport från år 1994 om resultatet av revisionen och det ekonomiadministrativa läget. Vidare anmäldes att regeringen skulle återkomma i kompletteringspropositionen med en närmare redovisning av vilka åtgärder som vidtas med anledning av att RRV lämnat revisionsberättelse med invändning eller på andra grunder visat på förhållanden som bör åtgärdas.

En självklar utgångspunkt för regeringens beredning är att bristfällig eller ineffektiv användning och redovisning av statliga medel inte kan accepteras. Att erhålla revisionsberättelse med invändning är allvarligt då det riskerar att leda till att skattebetalarnas förtroende för statsförvaltningen minskar. Den ökning av antalet invändningar som skett de senaste två åren måste brytas. Regeringen förutsätter härvid att ansvariga styrelser och chefer för de statliga myndigheterna, bolagen och stiftelserna gör sitt yttersta för att tillse detta.

Regeringen bedömer att de åtgärder som redovisas i det följande bör medföra att grunderna för de brister som revisionen identifierat undanröjs. Redovisningen har strukturerats efter olika problemområden. Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av RRV:s iakttagelser inom Utbildningsdepartementets område redovisas emellertid i ett separat avsnitt, bl.a. i syfte att ge plats för en uppföljning av vissa av de problem som uppmärksammades inom detta område vid 1993 års revision.

Frågor av generell karaktär

RRV:s revision har visat att flertalet myndigheter har haft *svårt att relatera resultatet av verksamheten till verksamhetsmål* och att koppla samman den ekonomiska redovisningen med redovisningen av verksamheten. Resultatstyrningen förutsätter att resultatet bedöms i förhållande till uppsatta mål. Regeringen anser att både målformuleringar och bedömningen av resultatet i förhållande till målen måste förbättras. En interdepartemental arbetsgrupp har i februari 1995 lagt fram förslag till åtgärder för att stärka genomförandet av resultatstyrningen (Ds 1995:6). I rapporten har bl.a. de problem som RRV visat på uppmärksammats. Arbetsgruppens förslag bereds för närvarande inom Finansdepartementet (dnr Fi95/1458). Regeringen avser att återkomma till riksdagen under 1995 med en redovisning av de åtgärder som vidtas för att resultatstyrningen skall fungera fullt ut.

RRV har vidare uppmärksammat problem som följer av *bristande jämförbarhet i resultatinformation* för myndigheter som har samma verksamhetsuppdrag men där central myndighet saknas. Regeringen vill, mot bakgrund av verkets iakttagelse, understryka att en förutsättning för statsmakternas möjligheter att bedöma resultatet inom olika sektorer är att berörda myndigheters redovisningar är baserade på samma grunder och har ett enhetligt informationsinnehåll. Inom universitets- och högskoleområdet och länsstyrelseområdet pågår ett utvecklingsarbete för att öka jämförbarheten mellan myndigheter med samma verksamhetsuppdrag. Regeringen kommer att följa utvecklingsarbetet och verka för att möjligheterna till jämförbarhet och därmed till rättvisande tolkning av informationen tillgodoses inom dessa och andra berörda områden.

Vidare har RRV uppmärksammat att *omläggningen till nya finansiella styrmetoder* skapar vissa problem inom kapitalförsörjningsområdet vad gäller bristande regelefterlevnad vid myndigheterna. Det gäller bl.a. tillämpning av bestämmelserna om att ta upp lån i Riksgäldskontoret för att finansiera anläggningstillgångar och att administrera såväl räntebelagda som icke räntebelagda medel. Flera myndigheter, särskilt de mindre myndigheterna, uppfattar regelverket om kapitalförsörjning och redovisning som betungande i förhållande till den verksamhet som bedrivs.

Utgångspunkten för den nya finansiella styrningen har varit att tydliggöra ansvaret för samtliga kostnader i den verksamhet som orsakat kostnaderna, att skapa förutsättningar för rationella investeringsbeslut samt att kunna få en fullgod återredovisning av medelsanvändningen och den ekonomiska ställningen i staten. Mot denna bakgrund kommer regeringen att vara restriktiv med förändringar av regelverket. Emellertid skall naturligtvis reglerna utformas så enkelt som möjligt för att underlätta en ändamålsenlig tillämpning. En löpande översyn av befintliga förordningar inom området görs av Finansdepartementet. Ofta torde det dock handla om verksamhetsföreskrifter liksom kompetenshöjande

insatser för att undanröja brister. RRV genomför för närvarande en översyn av bl.a. kapitalförsörjningsbestämmelserna för att pröva om rutiner som av myndigheterna uppfattas som krångliga kan ändras eller om andra åtgärder kan vidtas utan att effekten av de finansiella styrmetoderna minskas. I övrigt utgår regeringen från att de åtgärder som bl.a. RRV kan vidta genom utvecklade föreskrifter, råd och stöd undanröjer de påvisade problemen.

RRV:s granskning har föranlett verket att rekommendera att *affärsverkens* redovisning av leasingåtaganden förbättras. Regeringen vill understryka vikten av en god och rättvisande redovisning av de ekonomiska förpliktelser som är förknippade med den statliga verksamheten. Sedan RRV avgav sin rapport har de principer som skall gälla för hur leasingåtaganden skall redovisas klarlagts genom att kompletteringar till föreskrifterna till bokföringsförordningen har beslutats av RRV. Regeringen utgår från att de brister som RRV identifierat därmed undanröjs.

RRV har vidare konstaterat att affärsverkens rätt att ingå leasingavtal bör förtydligas. Det finns också, enligt RRV, behov av att för affärsverken förtydliga avkastningskraven samt att se över styrelsernas sammansättning. Dessa rekommendationer avser principfrågor som rör den närmare utformningen av statens styrning av affärsdrivande verksamhet, vilka är relevanta inte bara för affärsverken utan även för bolag och andra statliga eller statligt ägda affärsdrivande organ. Regeringen avser att göra en översyn av styrningen av affärsdrivande versamhet och därvid beakta det underlag som tagits fram. Regeringen avser dock inte, som RRV föreslår, att nu ompröva behovet av affärsverksformen som sådan.

RRV har även påtalat att det kan finnas skäl att *samordna frågor som rör statens ägande av bolag* inom en central funktion i regeringskansliet. Regeringen delar RRV:s uppfattning att det är angeläget att den ägarstyrning av bolag som utövas inom de olika departementsområderna är samordnad. I syfte att utveckla ägarstyrningen och öka samordningen i beredning och beslut i ägarfrågor inom regeringskansliet har en interdepartemental referensgrupp bildats vilken inlett en översyn av dessa frågor. Sedan översynen har slutförts, planerar regeringen att till hösten redovisa resultatet för riksdagen.

Verket har vidare pekat på att det föreligger oklarheter huruvida regeringens godkännande erfordras för samtliga typer av *privatiseringar*. RRV rekommenderar att regeringen regelmässigt bör besluta i frågor som innebär avhändande av väsentliga tillgångar eller verksamheter t.ex. i form av försäljning eller överlåtelse förknippat med avtal att återköpa tjänster. RRV:s påpekande rör frågor som behandlas bl.a. i betänkandet om statliga myndigheters avtal (SOU 1994: 136). Förslaget har remissbehandlats och är för närvarande föremål för beredning inom Finansdepartementet (dnr Fi94/3530). Regeringen avser vidare att uppdra åt en särskild utredare att närmare överväga behovet av att genom lag stärka den rättsliga regleringen av budgetprocessen och hur en sådan lag skulle kunna utformas. Frågan om tydliggörande av kompetensfördelning när det gäller beslut om överlåtelse av statliga tillgångar (och skulder) mellan riksdag, regering och myndighet avses att ingå i utredarens uppdrag.

Myndigheternas internkontroll uppvisar enligt RRV fortfarande klara brister. Som redovisats för riksdagen i årets budgetproposition anser regeringen att detta förhållande är oacceptabelt. Regeringen avser bl.a. att genom förordning besluta om striktare krav på införande av intern revision vid de statliga myndigheterna. Förordningen skall träda i kraft den 1 juli 1995.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen även uppmärksammat RRV:s iakttagelse att det finns anledning att särskilt prioritera kontrollfunktioner inom transfererings- och uppbördsmyndigheter och -system för att på ett bättre sätt tillvarata det statsfinansiella intresset. En allmänt svag myndighetsbevakning av statens ekonomiska intressen liksom system som riskerar att leda till bidragsfusk och annat undandragande av statliga medel kan inte accepteras. Regeringen vill peka på att avsikten med införandet av intern revision är att höja kvaliteten på myndigheternas egen kontroll av bl.a. medelshanteringen. Vidare genomför RRV för närvarande, på regeringens uppdrag, en kartläggning av förekomsten av fusk med förmåner och bidrag av såväl social karaktär (i första hand socialförsäkringen) som vad gäller arbetslöshetsersättning och kontant arbetsmarknadsstöd. Syftet är att kartlägga fuskets omfattning och karaktär. Svagheter i regelsystem och dess tillämpning skall analyseras. Det finns, enligt regeringen, ett behov av att mer systematiskt gå igenom samtliga berörda regelsystem och deras handläggning för att pröva balansen mellan medborgarnas rättigheter och deras skyldigheter gentemot det allmänna, hur statens åtagande inom respektive område formulerats och hur statens möjligheter till kontroll tillgodosetts. Regeringens åtgärder kommer att bero bl.a. på resultaten av RRV:s pågående utredning.

RRV pekar i sin årliga rapport också på behovet av en effektivisering av myndigheternas informationsförsörjning och användning av *informationsteknik*. Regeringen delar RRV:s bedömning.

I 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 1 och bil. 8) underströk den dåvarande regeringen den offentliga sektorns roll i utvecklingen av en elektronisk infrastruktur för informationsförsörjning. Som utgångspunkt för det fortsatta arbetet angavs också vissa riktlinjer för förvaltningens informationsförsörjning. En uppföljning gjordes i årets budgetproposition (bil. 8) där regeringen redovisade inriktningen av ett program för att förnya den offentliga förvaltningen genom ökad användning av informationsteknik. Programmet syftar till att utveckla gemensamma strategier och stödja erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting.

RRV har pekat på behovet av att förenkla och förtydliga gällande författningar som rör *bisysslor*. Detta gäller särskilt ansvarsfördelningen för uppföljning och kontroll av de anställdas bisysslor. Enligt RRV:s mening bör ett regelsystem övervägas som ger arbetsgivaren rätt att kräva att samtliga bisysslor inrapporteras.

Frågan om bisysslor har nyligen behandlats i propositionen En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl. (prop. 1993/94:65, bet. 1993/94: AU16, rskr. 1993/94:257). Något behov av ändringar i bl.a. reglerna om s.k. förtroendeskadliga bisysslor ansågs därvid inte föreligga utan

reglerna fördes i sak oförändrade över till den nya lagen (1994:260) om offentlig anställning. Regeringen kommer emellertid, mot bakgrund av bl.a. RRV:s iakttagelser inom universitets- och högskoleområdet, överväga om verkets förslag i fråga om handläggningen om bisysslor bör leda till några förändringar på sikt.

Vissa frågor inom några departementsområden

Inom *Miljödepartementets* område har, liksom förra året, inte någon myndighet fått revisionberättelse med invändning. Den ekonomiadministrativa kompetensen vid de granskade myndigheterna är dock skiftande. Några av myndigheterna ligger långt framme beträffande ekonomistyrning, värderingsfrågor och budgetuppföljning. Bland dessa nämns särskilt Statens lantmäteriverk och Centralnämnden för fastighetsdata. Regeringen anser att myndigheterna inom området generellt bör arbeta vidare med att konkretisera sina verksamhetsmål och att utveckla prestations- och kvalitetsmått. Ett exempel härpå är det arbete som har bedrivits i en arbetsgrupp med företrädare för Statens naturvårdsverk, Miljödepartementet, Finansdepartementet och Riksrevisionsverket. Arbetsgruppen har arbetat med att göra verksamhetsmålen för Naturvårdsverket mera ändamålsenliga, konkreta och mätbara.

Inom *Kulturdepartementets* område har RRV bl.a. uppmärksammat brister i den interna kontrollen, styrningen och uppföljningen, dock ej så grava att de föranlett revisionsberättelse med invändning. Departementet har som ett led i dialogen om mål- och resultatstyrningen, anordnat seminarier för myndigheterna och institutionerna för att tydliggöra redovisningskraven inför den fördjupade anslagsframställningen 1996 samt för att bereda verksamhetsmål m.m. inför regleringsbrevet 1995/96.

RRV har i sin årliga rapport avseende *Försvarsdepartementets* område bl.a. påpekat att myndigheternas resultatredovisningar uppvisar brister i förhållande till regeringens krav. Det är av mycket stor vikt att myndigheternas verksamhet går att bedöma på ett rättvisande sätt. Resultatredovisningarna har en nyckelroll i detta sammanhang. Som ett led i att utveckla resultatredovisningarna så att de motsvarar regeringens krav aviserade regeringen i budgetpropositionen (prop. 1994/95:100 bil. 5) en konferens för ekonomiansvarig personal inom Försvarsdepartementets område. Konferensen genomförs i två etapper under våren 1995. Vidare har hanteringen av förskott inom Försvarsmakten lyfts fram i RRV:s rapport. Regeringen har uppmärksammat problemet redan i årets budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil. 6 s.99). Frågan bereds för närvarande inom regeringskansliet med utgångspunkten att de kostnader som faller på staten vid förskottsgivning skall beaktas till fullo.

I juni bildades stiftelsen Riskcentrum. Stiftare var Handelskammaren i Värmland och Karlstad kommun. Enligt stadgarna är Länsstyrelsen i Värmlands län, Statens Räddningsverk och Högskolan i Karlstad representerade i styrelsen för Riskcentrum. RRV anser att Länsstyrelsen och Räddningsverket genom sitt engagemang kringgår statsmakternas i

olika sammanhang uttalade restriktioner rörande stiftelser. Regeringen har för avsikt att följa frågan.

Även inom *Näringsdepartementets* område har arbetet med att utveckla resultatdialogen med myndigheterna givits hög prioritet vilket resulterat i kompetensutvecklingsinsatser för handläggare, projektlagd verksamhet och närmare och tätare dialog med myndigheterna, främst med avseende på regleringsbrev och årsredovisningar. Departementet kommer att ge särskild prioritet åt resultatredovisningarna inför nästa årsredovisningstillfälle.

Vad beträffar socialförsäkringsadministrationen inom *Socialdepartementets* område anser regeringen att det finns anledning att skärpa kraven på resultatstyrning och på tillsynen över hur reglerna tillämpas och utvecklas. Som anförs i årets budgetproposition skall en översyn av socialförsäkringsadministrationen göras. Ansvaret för samordning av rehabiliteringsåtgärder och insatser för att begränsa behovet av ersättning vid sjukdom och handikapp har gett socialförsäkringsverksamheten en mer sammansatt karaktär. Härtill kommer de generella kraven på uppföljning och utvärdering. Översynen utförs bl.a. mot bakgrund härav.

Vidare anser RRV att *försöken att styra missbrukarvården genom riktade statsbidrag* inte varit lyckosamma. Det har inte bidragit till att stimulera öppna vårdinsatser i den omfattning som önskats. Som framgår i Socialdepartementets bilaga i denna proposition föreslår regeringen att huvuddelen av statsbidraget till missbrukar- och ungdomsvård läggs in i det nya utjämningsbidraget till kommunerna. För att behålla möjligheten att påverka utvecklingen inom dessa vårdområden föreslås att de särskilda utvecklingsmedlen finns kvar. Dessa bör disponeras av länsstyrelserna i form av riktade bidrag till sådana verksamheter som bedöms behöva utvecklas.

I RRV:s årliga rapport avseende *Jordbruksdepartementets* område föreslår verket att det bör prövas om inte ränta skall utgå på belopp som bidragsmottagare felaktigt erhållit. RRV har konstaterat att återkrav på felaktigt utbetalda bidrag endast avser kapitalbeloppet och att bidragsmottagare därför räntefritt kan förfoga över felaktigt erhållna belopp en längre tid. Regeringen har tagit fasta på RRV:s synpunkter och för nu in regler om ränta i samtliga nya författningstexter avseende bidragsutbetalningar.

Inom *Justitiedepartementets* område har RRV uppmärksammat regeringen på att bristen på helhetssyn och samordning inom rättsväsendet kan medföra risk för ineffektiv styrning och bristfälligt resursutnyttjande. Sett utifrån ett övergripande perspektiv är det, enligt RRV, möjligt att betrakta delar av rättsväsendet som ett produktionssystem. I detta system handläggs ärenden från brottsanmälan till verkställande av påföljd. För att rättsväsendet skall fungera effektivt i de enskilda stegen i denna process krävs, enligt RRV, en helhetssyn på den administrativa styrningen.

I sammanhanget kan noteras att regeringen tillsatt en utredning med uppgift att ta fram en samlad resultatredovisning för det kriminalpolitiska området. Ett syfte med en sådan resultatredovisning är att den skall

kunna ge ett bättre underlag för bedömningen av vilka insatser som ger bäst resultat i förhållande till de kriminalpolitiska målen.

Inom *Arbetsmarknadsdepartementets* område har RRV i sin årliga rapport uppmärksammat regeringen på behovet av åtgärder för styrning och uppföljning vid Invandrarverket. Regeringen kommer att ta ställning till eventuella åtgärder när resultatet av RRV:s pågående huvudstudie av Invandrarverkets ekonomi- och resultatstyrning föreligger. RRV har även i vissa fall ifrågasatt Invandrarverkets tillämpning av långa uppsägningstider och avtal om avgångsvederlag. Regeringen förutsätter att Invandrarverket följer de generella anvisningar som gäller för statliga myndigheter.

Regeringens åtgärder med anledning av revisionsberättelser med invändning

Invändningar med anledning av att resultatredovisning saknats eller varit bristfällig

RRV har lämnat invändning i revisionsberättelsen över *Statens arbetsgivarverks* (numera Arbetsgivarverket, AgV) årsredovisning. Enligt RRV har gällande regler och vedertagen praxis för den finansiella redovisningen i många fall inte följts. Resultatredovisningen ger inte en fullständig bild av verkets mål och slutprestationer. RRV:s bedömning skall ses mot bakgrund av att det är tredje året som Statens arbetsgivarverk upprättat resultatredovisning.

AgV:s styrelse har inkommit till regeringen med en skrivelse där man redovisar vilka åtgärder som har vidtagits och vilka anmärkningar som är föremål för åtgärder med anledning av RRV:s revisionsberättelse. Regeringen konstaterade redan i budgetpropositionen att kritik riktats, att regeringen instämmer i kritiken och att bristerna skall tas upp i en dialog med AgV:s ledning.

Regeringen konstaterade vidare att AgV:s nya och delvis unika organisation ställer särskilda krav på resultatredovisningen. Regeringen avser att diskutera denna fråga med AgV:s ledning och i sammanhanget försäkra sig om att statsmakternas behov av resultatinformation tillgodoses. Efter avslutade diskussioner med AgV, och efter en utvärdering av de åtgärder som myndigheten vidtagit, kommer regeringen att ta ställning till eventuellt ytterligare åtgärder.

Försvarets forskningsanstalt har inte redovisat verksamhetsmål för de olika verksamhetsgrenarna och har inte heller på ett tillfredsställande sätt redovisat hur resultatet har utvecklats per verksamhetsgren. Inför innevarande budgetår har regeringen beslutat om verksamhetsgrenar och överlåtit åt myndigheten att själv besluta om verksamhetsmål. Mot denna bakgrund utgår regeringen från att resultatredovisningen från och med nu kommer att uppfylla ställda krav på resultatinformation. Regeringen avser att i regleringsbrev för nästa budgetår fastställa såväl verksamhetsgrenar som verksamhetsmål för myndigheten.

Riksförsäkringsverket (RFV) har fått invändning på grund av att resultatredovisningen saknar väsentlig information vad avser analys av resultat i förhållande till målen, väsentliga slutprestationer och kvaliteten i slutprestationerna. I övrigt har årsredovisningen bedömts rättvisande.

Regeringen anser att RRV:s invändningar är av sådan art att skyndsamma åtgärder krävs för att förbättra resultatredovisningen. Ett utvecklingsarbete i detta syfte bedrivs för närvarande i samarbete mellan Socialdepartementet, RRV och RFV. Regeringen avser också att ange verksamhetsmål och indelning i verksamhetsgrenar för nästa budgetår i regleringsbrevet. Enligt RFV har samarbetet med försäkringskassorna utökats för att förbättra utformningen av den gemensamma delen av resultatredovisningen. Inom RFV pågår vidare särskilda utbildningsaktiviteter kring årsredovisningen. Avsikten är att kommande resultatredovisningar i betydligt högre utsträckning skall analysera försäkringsutgifterna, redovisa det resultat som socialförsäkringsadministrationen presterat jämte innehålla en analys av resultaten i förhållande till målen, väsentliga slutprestationer och kvalitet. Vidare skall resultatet av RFV:s egen verksamhet tydligare framgå. Regeringen följer utvecklingen och förväntar sig att resultatredovisningarna framdeles kommer att motsvara regeringens krav.

Invändningar med anledning av otillfredsställande ekonomiadministration vid större ombildningar av myndigheters verksamhet

Fortifikationsförvaltningens resultatredovisning uppfyller inte ställda krav. Vidare har kreditramen överskridits med 31,7 miljoner kronor vilket belastat statsverkets checkräkning utan regeringens medgivande. Myndigheten har varit föremål för omstruktureringsåtgärder i samband med att Fortifikationsförvaltningens avvecklades och Fortifikationsverket i stället inrättades vilket torde ha föranlett en del av bristerna. Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 1994/95 givit Fortifikationsverket i uppdrag att lämna förslag till förbättrad resultatredovisning. Ett förslag har lämnats från verket. Förslaget visar att ett utvecklingsarbete pågår inom verket och att resultat kommer att redovisas i årsredovisningen för innevarande budgetår. Regeringen avser dessutom att återkomma i frågan i regleringsbrevet. När det gäller överskridandet av kreditramen, som nu enligt ett yttrande från myndigheten har reglerats, har myndighetens rutiner förbättrats. Regeringen avser att hålla sig noga informerad om utvecklingen.

RRV har vidare lämnat revisionsberättelse med invändning för den förutvarande *Militärhögskolan* för dels bristfällig redovisning av anläggningstillgångar, dels för missvisande redovisning av lån upptagna i Riksgäldskontoret. *Myndigheten för avveckling av vissa verksamheter inom totalförsvaret* har fått invändning för felaktig fakturering samt att årets resultat inte är rättvisande redovisat. RRV har också lämnat invändning för *Civilbefälhavaren i nedre Norrland* för handläggningen i ett särskilt förvaltningsärende rörande ersättning för förlust vid avyttring av bostads-

rätt. Myndigheten avvecklades vid budgetårets slut och ansvaret övergick till den nya myndigheten *Civilbefälhavarna i norra civilområdet*. Myndigheterna har till regeringen redovisat vilka åtgärder som vidtagits, bl.a. pågår ett arbete med att förbättra de ekonomiadministrativa rutinerna. Regeringen bedömer de redovisade åtgärderna som adekvata varför inga åtgärder för närvarande vidtas från regeringens sida.

Invändningar med anledning av allvarliga brister i förvaltning eller redovisning

RRV bedömer att *Fiskeriverkets* årsredovisning inte i allt väsentligt är rättvisande. Revisorerna konstaterar bl.a. att vissa kostnader och intäkter inte är rätt periodiserade och att vissa projektmedel bokförts felaktigt. Ärendet har behandlats i årets budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil. 1).

Fiskeriverket har i ett yttrande till regeringen bl.a. framfört att verket avser att förstärka den ekonomiadministrativa kompetensen för att förbättra redovisnings- och bokslutsrutinerna. Regeringen bedömer att RRV:s invändningar är av sådan art att åtgärder snarast bör vidtas. Regeringen har mot denna bakgrund den 30 mars 1995 gett Fiskeriverket i uppdrag att senast den 2 maj 1995 redovisa vilka åtgärder som verket vidtagit för att undanröja bristerna som legat till grund för revisionsanmärkningarna.

Tullverket har fått revisionsberättelse med invändning avseende Tullverkets sätt att sköta uppbördsuppföljningen och uppbördsbevakningen. I revisionsrapporten har RRV påvisat stora eftersläpningar i överlämnandet av förfallna fordringar till kronofogdemyndigheten och även vad gäller anmälan till konkursförvaltare. Förseningarna innebär att det finns stor risk att skattemyndigheten gör utbetalningar till företag och privatpersoner trots att dessa har skulder till Tullverket. RRV är kritisk till Tullverkets interna kontroll avseende bevakning av uppbördsfordringar.

RRV påtalar vidare brister i tulldatasystemet, som lett till att uppskattningsvis 1,9 miljarder kronor inte avräknats löpande mot inkomsttitlar på statsbudgeten.

Tullverkets styrelse har inkommit till regeringen med en skrivelse där man redovisar de åtgärder som vidtagits eller som avses att vidtas med anledning av RRV:s revisionsberättelse. Tullverket instämmer i allt väsentligt i RRV:s kritik och redovisar ett åtgärdsprogram för att komma till rätta med påtalade brister.

Regeringen vill poängtera vikten av att Tullverket snabbt kommer till rätta med av RRV påtalade brister så att invändningarna som riktas mot verket för budgetåret 1993/94 är undanröjda för budgetåret 1994/95. Utöver de åtgärder Tullverket redovisat skall verket snarast slå fast dels en tidsplan för arbetet med att utveckla tulldatasystemet och med att skapa ett fungerande systemstöd i uppbördsbevakningen, dels den närmare utformningen av samarbetet med Kronofogdemyndigheten och

Riksskatteverket i syfte att effektivisera överlämnandet av förfallna fordringar till Kronofogdemyndigheten.

Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) har fått invändning i revisionsberättelsen på grund av att vissa uppgifter i balansräkningen inte kan styrkas. Myndigheten har av RRV rekommenderats att se över sina rutiner i syfte att åtgärda bristerna. Myndigheten har anmält att den skall upprätta ett provbokslut per den 31 mars 1995. Regeringen avser att ta del av detta och vidta de åtgärder som behövs för att försäkra sig om ett nöjaktigt resultat. *Nordiska afrikainstitutets* årsredovisning har befunnits missvisande vilket har lett till att RRV har lämnat revisionsberättelse med invändning. RRV påtalade bl.a. behovet av stärkt ekonomiadministrativ kompetens i syfte att undvika framtida missvisande redovisningar. Institutet har till följd därav tagit hjälp av Kammarkollegiet för att utarbeta nya rutiner. Vidare har institutet upprättat provbokslut vilket för närvarande granskas av RRV. Regeringen ser positivt på de vidtagna åtgärderna och utgår från att problemen skall vara åtgärdade till nästa årsredovisning.

RRV har i revisionsberättelsen för *polisväsendet* lämnat invändning med anledning av brister i den ekonomiska förvaltningen på koncernnivå. Betydande felvärderingar har gjorts av poster i balansräkningen liksom att det föreligger bristande jämförbarhet mellan uppgifterna i årsredovisningen. Vidare saknas redovisning av utfall på de inkomsttitlar som myndigheten redovisar mot. Anslagsredovisningen är också inte helt rättvisande då anskaffningar av investeringar felaktigt har finansierats med anslagsmedel istället för med lån. Bristerna beror, enligt RRV, i huvudsak på för låg redovisningskompetens på den centrala nivån. Rikspolisstyrelsen (RPS) redovisade till regeringen i december 1994 utvecklingen av den ekonomiadministrativa kompetensen och en åtgärdsplan för att komma tillrätta med bristerna på central nivå, bl.a. skall ytterligare ekonomer rekryteras till redovisningssektionen.

Regeringen har i planeringsdirektiv för polisväsendet avseende verksamheten under budgetåret 1995/96 m.m. uttalat att det är av yttersta vikt att RPS fullföljer de åtgärder som RPS har åtagit sig att vidta för att komma till rätta med bristerna.

Även *Kriminalvårdsverket* har fått revisionsberättelse med invändningar med anledning av brister i redovisningen, dels av intäkter och inbetalningar, dels av mervärdesskatt och lönekostnadspålägg samt att kundfordringar inte har bevakats enligt gällande regler. Detta har bl.a. lett till vissa ränteförluster. Vidare har det förekommit att anskaffningar av investeringar har finansierats med anslagsmedel i stället för med lån, vilket lett till en felaktig belastning av anslaget. Regeringen anser att RRV:s invändningar är allvarliga och att de skyndsamt bör åtgärdas. Regeringen har därför i planeringsdirektiv för kriminalvården avseende verksamheten under budgetåret 1995/96 angett att kriminalvårdsverket under budgetåret skall ha åtgärdat de grunder som orsakat revisionsanmärkningen.

RRV har i revisionsberättelsen för *Statens institutionsstyrelse (SiS)* haft invändningar mot årsredovisningen som RRV inte anser vara tillförlitlig

i väsentliga avseenden. Bristerna utgörs bl.a. av att uppgifterna i balansräkningen om upptagna inventarier och anläggningstillgångar inte kan styrkas. Vidare är bokföringsunderlaget liksom den löpande bokföringen bristfällig. Även inbetalningar till RFV avseende lönekostnadspålägg har gjorts med fel belopp och inbetalats för sent.

Regeringen anser att RRV:s anmärkningar måste tas på stort allvar, även om en del av bristerna föranletts av initiala problem. Socialdepartementet har med anledning av RRV:s iakttagelser haft ett flertal överläggningar med myndighetens ledning. Även RRV har medverkat som stöd i arbetet att förbättra de ekonomiska och administrativa systemen som är nödvändiga för SiS verksamhet.

SiS har i en skrivelse till regeringen redovisat att den vidtagit en rad åtgärder för att förbättra ekonomiadministrationen. Den interna kontrollen avseende olika rutiner för olika betalningar har förbättrats. Förstärkningar av huvudkontorets ekonomiadministration har gjorts. SiS har även påbörjat en omfattande utbildning av personalen vid institutionerna för att öka den ekonomiadministrativa kompetensen.

Regeringen ser positivt på de av SiS redovisade åtgärderna och har, för att säkerställa att de genomförs, ålagt myndigheten att i slutet av april inkomma med en rapport till Socialdepartementet angående vidtagna åtgärder i anledning av påtalade ekonomiadministrativa brister. Styrelsen skall även lämna en prognos för budgetutfallet för innevarande budgetår.

RRV har även lämnat revisionsberättelse med invändning för *Dramatiska teatern AB* med anledning av att vissa produktioner har redovisats på ett felaktigt sätt i resultaträkningen. Det är naturligtvis viktigt att även de statliga bolagen lämnar en rättvisande redovisning. Regeringen har via ägarrepresentanterna diskuterat den nu aktuella frågan med bolagets ledning och utgår från att redovisningen av produktionen framdeles kommer att vara korrekt.

Invändningar avseende hantering av anslag som står i strid med riksdagens eller regeringens beslut

Statens konstråd har överskridit reservationsanslaget förvärv av konst för statens byggnader m.m. med 6,4 miljoner kronor, och har därför erhållit revisionsberättelse med invändning. Regeringen ser mycket allvarligt på det inträffade och har den 22 december 1994 fattat beslut om att Konstrådet inom befintliga anslagsramar skall finansiera överskridandet inklusive ränta med fördelning på nuvarande och följande budgetår.

Försvarets forskningsanstalt (FOA) har fått invändning i revisionsberättelsen. Ett av skälen var att det obetecknade anslaget F4. Forskningsverksamhet för rustningsbegränsning och nedrustning utnyttjats med drygt 65 000 kronor utöver anvisade medel. FOA har i skrivelse till regeringen framhållit att resursförbrukningen inom anslaget nu särskilt följs upp. Mot denna bakgrund kommer regeringen ej att vidta ytterligare åtgärder med anledning av revisionsanmärkningen.

Försvarsmaktens årsredovisning för budgetåret 1993/94 omfattar myndigheter som från och med 1 juli 1994 ingår i myndigheten Försvarsmakten. Revisionsberättelsen innehåller invändningar för flera av dessa myndigheter. Bl.a. har myndigheterna totalt överskridit tilldelade medel med 104 miljoner kronor. *Samtliga försvarsgrenar* och *Överbefälhavaren* har försummat att bokföra upplupna semester- och andra lönekostnader motsvarande 800 miljoner kronor. Vidare har redovisningen av avgifter och ersättningar på totalt 4 miljarder kronor ej bokförts på ett rättvisande sätt. De invändningar som är oberoende av sammanslagningen till en myndighet har eller kommer att åtgärdas av Försvarsmakten. Rörande de överskridna anslagen Marinförband: Anskaffning av anläggningar, Operativ ledning m.m: Ledning och förbandsverksamhet samt Frivilliga försvarsorganisationer inom den militära delen av totalförsvaret m.m. avser regeringen att fatta ett särskilt beslut om att överskridanden skall finansieras inom ramen för tilldelade anslagsmedel innevarande budgetår. Regeringen kommer dessutom att noga följa upp utvecklingen av Försvarsmaktens ekonomiadministration.

RRV har i sin granskning av *Sametingets* årsredovisning för budgetåret 1993/94 invänt mot att 494 000 kronor av anslaget betalats ut som stöd till partier representerade i Sametinget. Enligt verket får inte anslaget disponeras för partistöd. Regeringen delar verkets bedömning och har meddelat Sametinget att tingets medel inte får användas för partistöd eller andra bidrag till samiska organisationer. För bidrag till samiska organisationer bör även i fortsättningen de av Sametinget disponerade medlen ur bl.a. Samefonden användas. Regeringen avser således att fatta beslut om att dra in det för partistöd felaktigt utbetalda beloppet (494 000 kronor) från Samefonden.

Länsstyrelsen i Gotlands län har fått invändningar i revisionsberättelsen med anledning av att myndigheten överskridit tilldelad anslagspost för landskapsvårdande åtgärder med 1,9 miljoner kronor och anslagsposten för kulturstöd med 450 000 kronor. Överskridandena har dock inte inneburit att resp. anslag har överskridits utan har finansierats genom omfördelning av medel inom berörda anslag. Bristerna hänförs till bristande intern kontroll vid myndigheten. Regeringen anser att detta är otillfredsställande och har givit Länsstyrelsen i Gotlands län i uppdrag att per den 1 mars 1995 till Statens Naturvårdsverk redovisa vilka förändringar, i de ekonomiadministrativa rutinerna samt verksamhetskontroll m.m. som myndigheten vidtagit för att framtida överskridanden inom anslaget landskapsvårdande åtgärder skall undvikas. Vad gäller överskridandet av anslagsposten för kulturstöd har myndigheten förbättrat uppföljningsrutinerna genom inrättande av ett verksamhetsanpassat ADB-system. Regeringen bedömer att dessa åtgärder bör undanröja de brister som RRV påtalat.

RRV har vidare lämnat invändning då länsstyrelsen betalat 3 miljoner kronor från anslaget för regionala utvecklingsinsatser till högskoleutbildningen på Gotland. RRV anser att medlen utgör driftsstöd. Utbetalningens karaktär är föremål för bedömning inom regeringskansliet varför

eventuella åtgärder inte nu kan redovisas. Regeringen avser att senare återkomma till riksdagen i denna fråga.

Länsstyrelsen i Kristianstads län har fått invändning på grund av att årsredovisningen inte innehöll någon finansieringsanalys. Myndigheten har därefter inkommit med en finansieringsanalys. Regeringen anser att det är av stor vikt att beslutade tidpunkter för lämnande av årsredovisning följs. Länsstyrelsen kommer fortsättningsvis att tillse att så sker. Regeringen har därför inte för avsikt att vidta någon ytterligare åtgärd i detta fall.

Linköpings domkapitels fondförvaltning har fått invändningar i revisionsberättelsen. RRV påtalar att årsbokslutet saknar såväl samlad balans- och resultaträkning som förklarande noter. RRV avser att ta upp frågan om en samlad balans- och resultaträkning med förklarande noter i den grupp, med representanter för kyrkliga organ, som bildats för att bringa klarhet i vilka regelverk som de kyrkliga myndigheterna skall följa. Regeringen vill inte föregripa gruppens arbete utan avvaktar dess resultat. Regeringen kommer därefter ta ställning till eventuella åtgärder.

Åtgärder med anledning av invändningar till myndigheter inom Utbildningsdepartementets område

För de myndigheter som ligger inom Utbildningsdepartementets område har RRV avlämnat 65 revisionsberättelser varav 6 med invändningar. Dessutom har 22 revisionsrapporter avlämnats. De 6 som erhållit invändningar i revisionsberättelserna är *Uppsala universitet, Lunds universitet, Karolinska institutet, Högskolan i Växjö, Grafiska institutet* och *Tomtebodaskolans resurscenter.*

Under budgetåret 1993/94 har RRV kunnat konstatera att det finns brister i kopplingen mellan ansvar, befogenhet, kompetens och kontroll. På grund av friheten i medelshantering och den långt gångna delegeringen inom många myndigheter fordras det att denna koppling är mycket tydlig. RRV konstaterar mot denna bakgrund att det finns behov av insatser för att utbilda personal, kartlägga ansvar och skapa rutiner inom ett flertal myndigheter för att uppnå god intern kontroll. Vid ett flertal universitet och högskolor har dock en uppbyggnad påbörjats av den interna revisionen, vilket är ett steg i riktning mot en förbättrad intern kontroll.

Regeringen vill för sin del betona vikten av att myndigheternas interna kontroll förbättras och att internrevision, som ett led i detta arbete, skall införas i enlighet med vad som anmäldes i 1994 års kompletteringsproposition. För att ge bestående effekter måste arbetet med att utveckla den interna kontrollen även inkludera ett förtydligande av kopplingen mellan ansvar, befogenhet, kompetens och kontroll.

Vidare konstaterar RRV att olika redovisningsprinciper i vissa fall använts vilket bl.a. resulterat i att uppgifter om årets kapitalförändring inte på ett enkelt sätt är jämförbara mellan olika universitet och högskolor. Kapitalförändringens storlek påverkas av vilka redovisningsprin-

ciper som använts bl.a. vid invärderingen av anläggningstillgångar, hanteringen av semesterlöneskuld, avskrivningar av anläggningstillgångar samt hanteringen av reservationer.

Regeringen vill påminna om vikten av att den praxis eller goda redovisningssed som etablerats i den statliga förvaltningen tillämpas även inom universitet och högskolor. Regeringen anser vidare att det är mycket värdefullt att det s.k. branschrådet etablerats med företrädare för ett par universitet och högskolor i vilket även RRV deltar i som diskussionspartner. Branschrådet skall verka för god redovisningssed etableras för de frågor som är specifika för universitets- och högskoleområdet.

RRV har i revisionsberättelserna och -rapporterna avseende budgetåret 1993/94 framfört anmärkningar på ett antal punkter där redovisningen inte skett på ett korrekt sätt eller där andra felaktigheter har begåtts och där åtgärder fordras från myndigheternas sida. Regeringen har med anledning av detta fattat ett beslut den 12 april 1995 om ett antal åtgärder som berörda myndigheter skall vidta.

Två frågor är därvid principiellt mest väsentliga nämligen invärderingen av anläggningstillgångar samt förvaltningen av donationsmedel. Av regeringsbeslutet till universitet och högskolor framgår att samtliga universitet och högskolor som fått anmärkningar av RRV i revisionsberättelser, rapporter eller promemorior avseende den gjorda *invärderingen* av anläggningstillgångar skall rätta upp sin invärdering och redovisning av ingående balanser för räkenskapsåret 1994/95, så att en rättvisande redovisning uppnås.

I frågan om *donationsmedel* har *Uppsala universitet* tagit upp en checkräkningskredit för att finansiera renovering av en donationsfastighet, förvärvat ett kommanditbolag och köpt aktier. Regeringen har i fråga om Uppsala universitets totala kredit- och låneåtaganden beslutat att de skall regleras inom gällande regelverk för statliga myndigheter. Vidare avser regeringen att uppdra åt en särskild utredare att utreda frågan om förvaltning av donationskapital.

Vissa universitet och högskolor har fått invändning på grund av att de lämnat årsredovisningen för sent. Regeringen betonar i regeringsbeslutet vikten av att de tidpunkter som gäller för inlämnandet av årsredovisningarna hålls.

I regeringsbeslutet uppdras åt RRV att särskilt rapportera till regeringen om resultatet av sin fortsatta granskning av de frågor som berörs i beslutet och verifiera de åtgärder som respektive universitet och högskolor vidtagit.

Regeringen tillkallade under våren 1994 en kommitté med uppdrag att stödja *Linköpings universitet* i dess arbete med att åtgärda de påpekanden som RRV tagit upp i revisionsberättelser och rapporter. Dessutom skulle kommittén lämna sin bedömning av de åtgärder som universitetet vidtagit.

Kommitténs bedömning var att Linköpings universitet vidtagit en del åtgärder som skulle innebära att en del av universitetets problem löstes (SOU 1994:143). Det kunde också konstateras att universitetet erhöll en revisionsberättelse avseende räkenskapsåret 1993/94 som inte innehöll några invändningar. För att universitetet skall uppnå en mer varaktig förbättring av den administrativa styrningen framförde emellertid kommittén förslag till ytterligare åtgärder. Bland dessa kan noteras att ett tydliggörande behöver göras i lokala beslut och delegeringsordningar av befogenhets- och ansvarsfördelningen mellan den centrala nivån, fakultetsnivån och institutionsnivån. Dessutom framgick att den administrativa organisationen vid universitetet behöver förenklas och förtydligas.

Av Linköpings universitets svar framgår att universitetet delar kommitténs syn på behovet av tydlighet i ansvars- och befogenhetsfördelningen och att universitetet avser att vidareutveckla befogenhetsfördelningen. Med anledning av att en ny rektor tillträder den 1 juli 1995 så får en omprövning av organisationen vänta.

Regeringen gör bedömningen att universitetet beaktat den kritik som har framförts och att man på ett konstruktivt sätt försöker komma till rätta med problemen. Mot bakgrund av universitetets yttrande vidtar regeringen ingen ytterligare åtgärd.

Anmälan om Justitiekanslerns yttrande med anledning av regeringens uppdrag att pröva ett antal jävssituationer

I 1994 års kompletteringsproposition anfördes att regeringen avsåg att till Justitiekanslern (JK) överlämna ett antal fall för prövning där det enligt RRV kan ha förelegat jävsförhållanden mellan å ena sidan myndigheten och å andra sidan t.ex. bolag. Regeringen fattade beslut om uppdraget till JK den 23 juni 1994 och den 15 februari 1995 inkom JK:s yttrande i frågan. Av yttrandet framgår att JK funnit att jävssituationer förelegat i samtliga granskade fall. Regeringen ser allvarligt på det inträffade och har i ett beslut uppmanat samtliga lärosäten att - genom att sprida kunskap om jävsreglerna och på andra sätt - tillse att jävssituationer undviks.

4.2 Revision av verksamhet i statliga aktiebolag och stiftelser

4.2.1 Riksrevisionsverkets rätt att granska verksamhet

Enligt 1 § lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser får Riksrevisionsverket (RRV) granska den verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. I förordningen (1993:958) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser anges vilka bolag och stiftelser som RRV har rätt att granska.

Lagen fick sin nuvarande lydelse år 1993 mot bakgrund av att staten i ökad utsträckning beslutat föra över verksamhet som bedrevs av myndighet till annan verksamhetsform genom bildande av bolag och stiftelser (prop. 1992/93:150, bet. 1992/93:FiU30, rskr. 1992/93:447). Genom lagändringen fick lagen en generell utformning i stället för att som tidigare ha innehållit en uppräkning av de aktiebolag och stiftelser som RRV fick granska. Avsikten med lagändringen var inte att utöka tillämpningsområdet t.ex. genom att ge RRV rätt att granska verksamhet i bolag som staten, av konjunkturella eller liknande skäl, iklätts ett ägaransvar för. Ändringen syftade enbart till en för statsmakterna effektivare hantering av frågan.

Under år 1994 bildade staten två stiftelsehögskolor - Stiftelsen Chalmers Tekniska Högskola med Chalmers Tekniska Högskola AB och Stiftelsen Högskolan i Jönköping med Internationella Handelshögskolan i Jönköping AB, Högskolan för lärarutbildning och kommunikation i Jönköping AB, Ingenjörshögskolan i Jönköping AB och Högskolan i Jönköping Service AB - vilka nu driver högskoleverksamhet i dotterbolag. Verksamheten är till stor del beroende av uppdrag från staten. RRV bör ges rätt att granska verksamheterna som stiftelserna och deras dotterbolag driver. Lagtekniskt bör detta - eftersom stiftelsehögskolornas konstruktion är av särskilt slag - lösas genom att det i 1 § lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser läggs till att RRV också får granska stiftelserna jämte deras dotterbolag.

4.2.2 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad regeringen anfört har inom Finansdepartementet upprättats förslag till

lag om ändring i lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser.

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1.4.*

Förslaget, som faller inom Lagrådets granskningsområde, är av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Yttrande från Lagrådet behöver därför inte inhämtas.

4.3 Risk- och skadehanteringen i staten

Regeringens bedömning: Det principiella förbudet för myndigheterna att teckna eller låta teckna extern försäkring för statens egendom eller ansvarighet bör fortfarande gälla.

Bakgrunden till regeringens bedömning: I prop. 1992/93:100 bil. 1 s. 122-129 har föreslagits riktlinjer för risk- och skadehanteringen i staten. De föreslagna riktlinjerna som har godtagits av riksdagen (bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189) avser bl.a. myndigheternas riskanalyser, skadeförebyggande arbete och riskfinansiering. Bland annat skall möjligheten prövas att skapa interna statliga lösningar för riskfinansiering. Det konstateras dock att underlag saknas för ett definitivt ställningstagande till vilka metoder för riskfinansiering som är mest adekvata.

Riktlinjerna skall mynna i ett nytt regelverk. I avvaktan på det nya regelverket gäller dock fortfarande den grundregel som innebär att statliga myndigheter inte får teckna försäkring för statens egendom eller ansvarighet. Motivet för detta förbud mot extern försäkring är att staten som helhet har tillräcklig finansiell styrka att hantera sina risker och skador. Genom sina stora tillgångar kan staten således själv sprida sina risker. Detta förhållande gäller däremot inte för den enskilda myndigheten, som därför har behov av att på något sätt finansiera sina risker och skador.

Sedan september 1993 gäller förordningen (1993:674) om försäkringsskydd m.m. vid statliga tjänsteresor. Den innebär att myndigheterna skall se till att de anställda är försäkrade eller har motsvarande skydd vid tjänsteresor. Myndigheterna har möjlighet att ingå i ett internt statligt försäkringssystem som täcker skador i samband med tjänsteresor. Det finns även ett motsvarande system som ersätter skador som uppkommer när statens fordon är inblandade. Försäkringssystemen förvaltas av Kammarkollegiet.

Regeringen har i maj 1994 beslutat att samtliga myndigheter skall genomföra riskanalyser och göra beräkningar av sina riskkostnader. De skall även planera och genomföra skadeförebyggande arbete.

Kammarkollegiet har på uppdrag av regeringen utarbetat allmänna råd för riskanalyser m.m. och har även lämnat övrigt stöd för dessa analyser, liksom för skadeförebyggande arbete hos myndigheterna. Kollegiet har också utrett och lämnat förslag om ett utvidgat statligt försäkringssystem.

Problem med den nuvarande ordningen

Det utvecklingsarbete som bedrivs beträffande risk- och skadehanteringen i staten har visat att flera väsentliga problem kvarstår på området. De kan sammanfattas på följande sätt.

- Skadeförebyggande åtgärder främjas inte i tillräcklig utsträckning av det sätt på vilket risker för närvarande hanteras.
- Finansieringen av kostnaderna för inträffade skador sker på ett osystematiskt sätt.
- Fördelarna med att kunna jämna ut de enskilda myndigheternas risker över hela den statliga verksamheten tas inte till vara.
- Det nuvarande systemet att reglera skador är ineffektivt och alltför komplext.
- Informationen om risker och inträffade skador är bristfällig.

Skälen för regeringens bedömning

Fortsatt externt försäkringsförbud

Enligt de riktlinjer för risk- och skadehanteringen som riksdagen antagit skall myndigheterna själva avgöra hur risker och skador skall finansieras. Detta ligger i linje med den utveckling som innebär att beslutanderätten i finansiella frågor skall delegeras till myndigheterna. I riktlinjerna anges också att externa försäkringslösningar bör undvikas i så stor utsträckning som möjligt, eftersom den nuvarande självförsäkringsprincipen är mest fördelaktig från strikt ekonomisk synpunkt.

De nya riktlinjerna om ökad frihet att välja riskfinansiering har hittills inte tillämpats i någon större utsträckning, eftersom det externa försäkringsförbudet i princip fortfarande gäller för myndigheterna. Effekterna kan dock i viss mån studeras genom att de har möjlighet att teckna externa försäkringar för anställda som gör tjänsteresor. Myndigheterna kan även avtala om motsvarande skydd genom den tjänstereseförsäkring som förvaltas av Kammarkollegiet.

Möjligheten att teckna externa tjänstereseförsäkringar har främst personalpolitiska motiv. Det har bedömts som angeläget att snabbt ge statligt anställda ett försäkringsskydd som motsvarar vad som allmänt tillämpas för privatanställda. Reglerna har tillkommit mot bakgrund av det bristande försäkringsskyddet för de efterlevande till de statligt anställda som omkom vid olyckan på Oskarshamns flygplats år 1989.

Kammarkollegiet har i en promemoria i mars 1994 redovisat sina erfarenheter av det statliga tjänstereseskyddet. Kollegiet anser bl.a. att det finns en bristande jämförbarhet mellan de statliga och de externa försäkringsalternativen, vilket försvårar premiesättningen och upphandlingen.

Den av Kammarkollegiet föreslagna interna statliga försäkringslösningen förutsätter att det nuvarande externa försäkringsförbudet består.

Kollegiet anser att de ursprungliga motiven för detta förbud fortfarande är giltiga. De myndigheter som på olika sätt följt arbetet att utveckla ett nytt riskfinansieringssystem har inte redovisat någon avvikande uppfattning. Sveriges försäkringsförbund, som är en branschorganisation för försäkringsbolagen, har yttrat sig över Kammarkollegiets principlösning. Förbundet motsätter sig inte heller det föreslagna systemet och menar att den sammanhållna lösningen inom staten tveklöst har fördelar.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det inte är motiverat att upphäva det externa försäkringsförbud som gäller sedan länge. Det finns således ur riskfinansieringssynpunkt inte något skäl för staten att anlita försäkringsbolag som försäkringsgivare. Däremot kan det vara kostnadseffektivt att i vissa fall utnyttja den speciella kompetens som finns i försäkringsbranschen, t.ex. i frågor om riskteknisk service och skadebesiktning. Det regelverk som kommer att utarbetas för risk- och skadehanteringen i staten bör därför ha som principiell utgångspunkt ett fortsatt förbud för statliga myndigheter att teckna extern försäkring för statens egendom eller ansvarighet.

Utvecklingen av ett nytt riskfinansieringssystem

Det fortsatta arbetet med att utveckla ett internt statligt system för riskfinansiering har följande inriktning.

Riktlinjerna för risk- och skadehanteringen innebär bl.a. att myndigheterna i princip skall bära hela kostnaden för inträffade skador. Sedan några år gäller att myndigheterna i regel har en ram för sina förvaltningskostnader. För finansieringen av sina skador kommer myndigheterna i första hand att använda de möjligheter som redan finns inom detta system med ramanslag, t.ex. anslagskrediter och anslagssparande. Regeringen kan även besluta om merutgifter på ramanslagen. Ramarna för lån i Riksgäldskontoret kan också anpassas med hänsyn till inträffade skador, i den mån de avser anläggningstillgångar.

Vissa större skador kan inte hanteras inom ramen för en myndighets befintliga resurser. För att lösa kvarstående finansieringsproblem kommer därför ett internt statligt försäkringssystem att skapas. Myndigheterna får möjlighet att ansluta sig till detta system som även omfattar skadeservice, skadereglering och skadekostnadsrapportering. Försäkringen är avsedd att gälla i första hand för egendom, följdskador, skadeståndsskyldighet och förmögenhetsbrott. Varje myndighet betalar en premie och får som motprestation ersättning, skadeservice och hjälp med skadereglering på förutsebara grunder. Premiens storlek är beroende av det faktiska skadeutfallet hos myndigheten och förutsätts bli justerad efter hand. Även inriktningen på det skadeförebyggande arbetet skall kunna påverka premiens storlek. Om en myndighet har en hög skyddsnivå till följd av skadeförebyggande åtgärder skall detta således leda till lägre premier.

Den likviditetsmässiga riskutjämningen kommer att ske centralt genom ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret som disponeras av Kammarkollegiet. Detta konto har i princip samma funktion som de

nuvarande interna statliga motorfordons- och tjänstereseförsäkringarna hos Kammarkollegiet. Avsikten är att dessa försäkringar skall integreras i det nya riskfinansieringssystemet.

Den tillkommande centrala administrationen skall ha en mycket liten omfattning. Regeringen förutsätter att kostnaderna för denna administration väsentligt understiger de direkta besparingar som kan antas uppstå till följd av systemet. Ett försäkringssystems främsta kännetecken - att fördela risker mellan de deltagande aktörerna och över tiden - innebär nämligen i sig ökade möjligheter till besparingar.

Försäkringssystemet kommer att tillämpa relativt höga självrisker. Därigenom undviks att de centrala delarna av systemet belastas med administrationen av mindre skador. Dessutom motverkas risken att försäkringssystemet skulle kunna minska incitamenten för skadeförebyggande arbete hos myndigheterna. Höga självrisker innebär även att riskfinansieringen i stor utsträckning sker genom de metoder som redan finns till förfogande för myndigheterna.

De löpande större skadorna kommer i första hand att finansieras med riskutjämningskontots premiemedel. För att kunna hantera högrisksituationer kommer det dock att finnas möjlighet att utnyttja särskilda krediter hos Riksgäldskontoret. Myndigheterna kommer att finansiera räntor och amorteringar för de utnyttjade krediterna i efterhand. Riskfinansiering genom extern återförsäkring eller samförsäkring kommer därför att ske endast i undantagsfall, av andra än finansiella skäl. Vid extremt stora skador kan regeringen besluta om särskilda medelstillskott. I sådana fall kan sjuttonde huvudtitelns förslagsanslag Oförutsedda utgifter användas.

Det nya riskfinansieringssystemets försäkringsmoment innebär en ytterligare nedtoning av de efterhandsåtgärder som karaktäriserar den nuvarande ordningen för risk- och skadehanteringen. De riskanalyser som genomförts av myndigheterna och det skadeförebyggande arbete som påbörjats innebär att åtgärder som vidtas i förväg fått ökad vikt. Riskfinansieringssystemet förutsätter även att det finns en fungerande skaderapportering. Riskfinansieringen kan således inte hanteras isolerat utan kompletterar och stödjer övriga delar av systemet för risk- och skadehantering. Dessutom synliggörs de skadekostnader som uppstår oavsett vilket risk- och skadehanteringssystem som tillämpas.

Kunskapen om myndigheternas risker och skadeutfall kommer efter hand att öka, huvudsakligen genom det planerade riskfinansieringssystemet. Därmed kommer förutsättningar att finnas för en fortlöpande anpassning av systemet - t.ex. genom successivt precisare premieberäkningar - så att de totala riskkostnaderna för staten kan minimeras.

Det fortsatta utvecklingsarbetet har inriktningen att riskfinansieringssystemet skall kunna tas i bruk successivt från den 1 januari 1996. Verksamheten kommer att finansieras med avgifter från myndigheterna i form av premier.

En myndighet kommer i princip att själv få välja om den skall ingå i det nya riskfinansieringssystemet. Detta överensstämmer också med de delegerade styrformer som numera gäller i staten. I enkätsvar till Kammarkollegiet har flertalet myndigheter visat intresse av att delta i

systemet. Det ligger dock i sakens natur att incitamentet till fortsatt deltagande påverkas av hur bl.a. skaderiskerna, skadeutfallet och premiesättningen utvecklas. Dessa förhållanden bestämmer i hög grad systemets stabilitet. Regeringen avser därför att noga följa utvecklingen på området. En förutsättningslös uppföljning och utvärdering kommer dessutom att göras efter några år. Vidare kommer Kammarkollegiet att få i uppdrag att fortlöpande rapportera till regeringen hur riskfinansieringssystemet tillämpas.

4.4 Konsekvenser för de statliga myndigheterna m.fl. av införandet av en allmän löneavgift m.m.

I enlighet med riksdagens beslut (bet. 1994/95:SkU16, rskr. 1994/95: 149) infördes en allmän löneavgift fr.o.m. den 1 januari 1995 och från samma tidpunkt genomfördes höjningar av de särskilda löneskatterna och den särskilda premieskatten på grupplivförsäkringar för finansiering av medlemskap i EU.

I årets budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil. 1) nämnde regeringen att statliga myndigheters kostnad för löneavgiften och skattehöjningarna under budgetåret 1994/95 skulle betalas samlat från tillgängliga medel på inkomsttitel 5211 *Statliga pensionsavgifter, netto.*

Regeringen meddelade vidare sin avsikt att återkomma i 1995 års kompletteringsproposition angående hanteringen av den allmänna löneavgiften m.m. för budgetåret 1995/96.

Statliga myndigheter har tidigare kompenserats för förändringar av arbetsgivaravgifter och skatter. Detsamma har gällt vissa organisationer. Regeringen kommer, som en besparing, att avstå från att kompensera för kostnaderna för den beslutade allmänna löneavgiften och för höjningen av de särskilda löneskatterna och premieskatten på grupplivförsäkringar. Beslutet att inte kompensera för dessa kostnader kommer att omfatta alla myndigheter och organisationer.

4.5 Arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter

4.5.1 Ärendet och dess beredning

I 1992 års budgetproposition aviserade regeringen sin avsikt att låta utreda möjligheterna till att förändra systemet för finansiering av statliga myndigheters personalomkostnader (prop. 1991/92:100 bil. 1 s. 48, bet. 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128). Regeringen beslöt den 17 juni 1993 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att pröva möjligheterna att ersätta den statliga sektorns lönekostnadspålägg med ett system för uppbörd av lagstadgade arbetsgivaravgifter, särskild löneskatt och avgifter som följer av kollektivavtal som motsvarar det system som gäller den privata sektorn (dir. 1993:89). Syftet var att göra anställningsförhållandena inom staten jämförbara med dem som råder på arbets-

marknaden i övrigt och att förstärka ett självständigt arbetsgivaransvar för de totala personalkostnaderna vid myndigheterna.

Utredningen har i februari 1995 lagt fram sitt betänkande Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar (SOU 1995:9). Arbetet har bedrivits i tre etapper. I etapp 1 behandlades de lagstadgade arbetsgivaravgifterna för statliga arbetsgivare, i etapp 2 finansieringen av ersättning vid arbetsskador och i etapp 3 finansieringen av de avtalsreglerade förmåner som dagens lönekostnadspålägg är avsett att täcka.

Utredningen har i september 1994 avlämnat en lägesrapport avseende etapperna 1 och 2. Rapporten, som i huvudsak överensstämmer med betänkandet vad gäller dessa etapper, har remissbehandlats. Regeringen behandlar här endast de två första etapperna, dvs. den framtida hanteringen av de lagstadgade arbetsgivaravgifterna för statliga arbetsgivare och finansieringen av ersättning vid arbetsskador. När det gäller finansieringen av de avtalsreglerade förmåner som behandlats i utredningens etapp 3, avser regeringen att återkomma till riksdagen. Regeringen har dock redovisat sin grundsyn i frågan i prop. 1993/94:150 bil. 1 s. 93 f.

Följande remissinstanser har yttrat sig över lägesrapporten från utredningen om arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter: Arbetsgivarverket, Luftfartsverket, Riksförsäkringsverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Statens jordbruksverk, Statens järnvägar, Statens löne- och pensionsverk, Statistiska centralbyrån, Statskontoret.

4.5.2 Enhetliga regler för uppbörd av arbetsgivaravgifter

Regeringens förslag: Statliga arbetsgivare skall från och med den 1 juli 1995 betala och redovisa lagstadgade arbetsgivaravgifter, allmän löneavgift och särskilt löneskatt på vissa förvärvsinkomster, enligt samma regler som gäller för arbetsmarknaden i övrigt. De särregleringar som gäller för staten på detta område skall därför upphävas.

Förutom förändringar av administrativ natur innebär förslaget att statliga arbetsgivare skall betala arbetsskadeavgift enligt samma regler som andra arbetsgivare och att arbetsskadeersättning till statligt anställda skall finansieras via Arbetsskadefonden. Betalningsansvaret för de arbetsskadeersättningar som hänförs till arbetsskador som reglerats före den 1 juli 1995 och som i dag debiteras statsbudgetens inkomsttitel Statliga pensionsavgifter, netto, skall också föras över till Arbetsskadefonden. Beträffande ersättning till arbetstagare som var anställd hos ett affärsverk när arbetsskadan inträffade debiteras ersättningen alltjämt verket om skadan fastställts i lagakraftvunnet beslut före utgången av juni 1995, i annat fall finansieras ersättningen av Arbetsskadefonden.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är uttalat positiva till utredningens förslag. När det gäller finansiering av ersättning vid arbetsskada invänder dock *Riksförsäkringsverket* (RFV) mot att statliga arbetsgivare skall betala arbetsskadeavgift och anser, bl.a. av statsfinansiella skäl, att staten som kollektiv även i fortsättningen skall svara för verkliga kostnader för skadeersättningar. Sjuk- och arbetsskadeberedningens arbete bör avvaktas enligt RFV. Även *Arbetsgivarverket* hänvisar till Sjuk- och arbetsskadeberedningen och anser det rimligt att de statliga arbetsgivarna ges nedsättning i avgiften med en procentenhet i avvaktan på kommande förslag från beredningen. Flertalet remissinstanser förordar vidare att ikraftträdandebestämmelserna för finansiering av ersättning vid arbetsskada utformas så att affärsverken inte övergångsvis drabbas av en hög finansiell belastning.

Bakgrund till regeringens förslag: Staten som arbetsgivare omfattas av lagen (1981:691) om socialavgifter och staten betalar således redan i dag lagstadgade arbetsgivaravgifter. Uppbörden av arbetsgivaravgifterna regleras i lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare (USAL). Normalt redovisar och betalar arbetsgivaren de olika lagstadgade arbetsgivaravgifterna tillsammans med innehållen preliminär skatt till skattemyndigheten månatligen enligt en uppbördsdeklaration. RFV fördelar varje månad inkomna avgifter på aktuella inkomsttitlar i statsbudgeten. USAL gäller dock inte statliga arbetsgivare.

För staten styrs uppbörden av socialavgifterna av en särskild förordning, förordningen (1984:674) om uppbörd av vissa arbetsgivaravgifter från staten. Enligt denna förordning svarar RFV för inbetalning av myndigheternas samlade arbetsgivaravgifter genom överföring av medel från inkomsttiteln Statliga pensionsavgifter, netto, till respektive inkomsttitel under inkomsthuvudgruppen Lagstadgade socialavgifter. Myndigheterna i sin tur betalar avgifterna i form av lönekostnadspålägg enligt förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg. Lönekostnadspålägget är även avsett att finansiera avtalade förmåner som inte finansieras direkt av arbetsgivaren. Inbetalningen av lönekostnadspålägget sker månadsvis till RFV som överför medlen till statsverkets checkräkning i Riksbanken och redovisar beloppet mot inkomsttiteln Statliga pensionsavgifter, netto, på statsbudgeten.

Affärsverken betalar lagstadgade arbetsgivaravgifter till RFV genom direktinsättning på statens checkräkning. RFV redovisar beloppen mot inkomsthuvudgruppen Lagstadgade socialavgifter på statsbudgeten.

Vid sidan av de skilda uppbördsrutinerna är den enda sakliga skillnaden mellan statens och övriga arbetsgivares betalning av lagstadgade arbetsgivaravgifter, att staten inte betalar arbetsskadeavgift. Myndigheternas arbetsskador finansieras i stället kollektivt via lönekostnadspålägget. Affärsverken debiteras dock de verkliga kostnaderna.

Skälen för regeringens förslag: Regeringens allmänna strävan på den statliga arbetsmarknaden är att förstärka myndigheternas självständighet som arbetsgivare. Det finns också skäl att minska särlösningarna och att öka jämförbarheten med den övriga arbetsmarknaden.

Utredningen har visat att det inte finns några avgörande skäl mot att låta statliga arbetsgivare följa de regler för redovisning och inbetalning av lagstadgade arbetsgivaravgifter som gäller för andra arbetsgivare. Regeringen delar utredningens uppfattning att ett enhetligt system för all uppbörd av lagstadgade arbetsgivaravgifter bör skapas genom att gällande särregleringar för staten upphävs. Bortsett från rent administrativa konsekvenser innebär detta en förändrad hantering av statens arbetsskadeersättningar. Från att vara vad som kan kallas självförsäkrare och betala arbetsskadeersättning till sina anställda, skall staten betala arbetsskadeavgift. Arbetsskadeersättningar till statligt anställda finansieras i fortsättningen via Arbetsskadefonden.

Utredningen har visat att statens arbetsskador kostar mindre än vad som kommer att inbetalas i arbetsskadeavgift när de allmänna reglerna i 2 kap. 1 § lagen (1981:91) om socialavgifter tillämpas på staten. Anledningen till att staten har relativt låga kostnader för arbetsskadeersättningar torde enligt utredningen vara att arbetsskadorna är betydligt färre på den typ av arbetsplatser som är vanliga inom statsförvaltningen än på arbetsplatser inom arbetslivet i övrigt. Regeringen anser dock att staten inte skall särbehandlas utan ansluter sig till utredningens syn att de nackdelar som följer av schablonmässigt satta försäkringsavgifter är problem som måste lösas för den svenska arbetsmarknaden i dess helhet. Denna fråga behandlas inom Sjuk- och arbetsskadeberedningen (S 1993: 07). Av utredningen framgår också att det faktum att staten skall betala arbetsskadeavgift inte innebär någon extra belastning för statens finanser. Arbetsskadefonden har för närvarande ett ackumulerat underskott som i mars 1995 uppgick till cirka 21 miljarder kronor. Under de närmaste åren beräknas de årliga intäkterna från arbetsskadeavgifterna överstiga utbetalningarna från fonden. Detta årliga överskott överförs till statsbudgeten såsom amorteringar på den skuld som uppkommit genom de senaste årens underskott i Arbetsskadefonden. Genom att statliga arbetsgivare skall börja betala arbetsskadeavgift kommer ytterligare medel att återföras till statsbudgeten så länge det ackumulerade underskottet kvarstår i fonden. Statens avgiftsskyldighet skall i övrigt inte utvidgas.

När det gäller affärsverken förordar regeringen en lösning som innebär att affärsverken finansierar ersättningen för vissa skadefall som inträffat före den 1 juli 1995, närmare bestämt skador som fastställts i lagakraftvunnet beslut före nämnda datum. Affärsverken har inte haft tillräckligt underlag för att kunna beakta andra än sådana skador i samband med sin ekonomiska planering. Den extra finansiella belastning som förslaget övergångsvis innebär för affärsverken begränsas genom denna lösning.

4.5.3 Genomförande

Av tekniska skäl anser regeringen att myndigheternas ökade kostnader för den arbetsskadeavgift som de föreslås betala från och med den 1 juli 1995, skall kompenseras av en sänkning av lönekostnadspålägget. Häri-

genom krävs ingen omprövning av myndighetsanslagen. Effekten blir att inkomsttiteln Statliga pensionsavgifter, netto, kommer att redovisa ett ökat underskott motsvarande de ökade kostnaderna för myndigheternas arbetsskadeavgift.

De ytterligare utgifter som kommer att belasta inkomsttiteln Statliga pensionsavgifter, netto, balanseras av att inkomster från arbetsskadeavgifterna tillförs statsbudgeten.

Lönekostnadspålägget kommer att uppgå till 7,7 % under budgetåret 1995/96.

4.5.4 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad regeringen anfört har inom Socialdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare,
2. lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter,
3. lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

Lagförslagen finns i *bilaga 1.4.*

4.5.5 Författningskommentarer

Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare

Tillämpningsområdet för lagen vidgas genom att meningen om att lagen inte gäller arbetsgivaravgifter som staten skall betala tas bort. Som en följd härav tas också hänvisningen till speciella regler för staten bort. Lagen blir således tillämplig vid uppbörd av samtliga arbetsgivaravgifter. Den blir även tillämplig på sådana avgifter som avses i förordningen (1964:484) om mottagande för statens räkning av gåvo- och donationsmedel.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter

Särregleringen för staten upphävs. Genom att ta bort meningen om att staten inte skall betala arbetsskadeavgift likställs staten med övriga arbetsgivare.

Rättelse: Rättelse: S. 109 rad 4 nedifrån Står: 1989 Rättat till: 1981

Genom att statliga arbetsgivare åläggs att betala arbetsskadeavgift enligt lagen (1981:691) om socialavgifter enligt samma regler som gäller för andra arbetsgivare kan hänvisningen till speciella regler om avgifter för staten tas bort. I och med att staten från och med den 1 juli 1995 skall betala denna avgift skall också utbetald arbetsskadeersättning från och med samma dag finansieras via Arbetsskadefonden. När det gäller affärsverken har i övergångsbestämmelserna tagits in en bestämmelse om att arbetsskada som inträffat före utgången av juni 1995 och som fastslagits som sådan i lagakraftvunnet beslut före nämnda datum, alltjämt skall finansieras av affärsverken.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken som regeringen har förordat,
2. godkänner de allmänna riktlinjer för budgetregleringen som regeringen har förordat,
3. godkänner beräkningen av statsbudgetens inkomster för budgetåret 1995/96,
4. godkänner beräkningen av förändringar i anslagsbehållningarna för budgetåret 1995/96,
5. godkänner beräkningen av *Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto* för budgetåret 1995/96,
6. antar förslaget till inkomst- och utgiftsstat rörande *Räntor på statsskulden, m.m.* för budgetåret 1995/96,
7. till *Räntor på statsskulden, m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar ett förslagsanslag på 132 000 000 000 kronor,
8. bemyndigar regeringen att ta upp lån enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning,
9. bemyndigar regeringen att för budgetåret 1995/96, om arbetsmarknadsläget kräver det, besluta om utgifter i enlighet med vad som förordats intill ett sammanlagt belopp av 2 000 000 000 kronor,
10. godkänner vad regeringen anfört om ett tak för de offentliga utgifterna,
11. antar förslaget till lag om ändring i lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser,
12. antar förslaget till lag om ändring i lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare,
13. antar förslaget till lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter,
14. antar förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

Reviderad finansplan m.m.

1 Den ekonomiska politikens inriktning 1
2 Den ekonomiska utvecklingen 12
2.1 Den internationella ekonomin 12
2.2 Den svenska ekonomin 14
2.3 Utvecklingen t.o.m. år 2000 18
3 Den ekonomiska politiken 19
3.1 En politik för uthållig tillväxt 19
3.2 Finans- och penningpolitiken 24
3.3 Sysselsättning, löner och priser 28
3.4 Skattepolitiken 32
3.5 Fördelningspolitiska effekter 35
4 Den kommunala sektorns ekonomi m.m. 39
5 Budgetfrågor 44
5.1 Uppföljning av budgetutvecklingen 44
5.1.1 Budgetförsvagningar m.m. 44
5.1.2 Åtgärder med anledning av budgetuppföljningen 46
5.2 Det reviderade budgetförslaget 50
5.3 Ett tak för de offentliga utgifterna 52
5.4 Uppstramning av regelverket 56

Appendix 58

Reviderat budgetförslag och statens ekonomiska ställning

1 Beräkning av statsbudgetens inkomster och utgifter för budgetåren 1994/95 och 1995/96. 61
1.1 Beräkningsförutsättningar 61
1.2 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1994/95 61
1.3 Statsbudgetens inkomster och utgifter under budgetåret 1995/96 65
1.4 Statsbudgetens saldo för budgetåren 1994/95 och 1995/96 70
1.5 Underliggande budgetutveckling 71
1.6 Budgetunderskott, lånebehov och statsskuld 72
1.7 Kompletterande redovisning av statsskuldräntor . . . 75
1.8 Den långsiktiga konsekvenskalkylen 75

2 Finansfullmakten 76

3 Årsredovisning för staten 1993/94 76
3.1 Inledning 76
3.2 Redovisningsprinciper 78
3.3 Statens resultat, tillgångar och skulder 1993/94 78
3.3.1 Konsoliderad resultat- och balansräkning för staten 79
3.3.2 Statliga sektorns tillgångar och skulder 81

4 Ekonomisk styrning av statlig verksamhet 83
4.1 Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av revisionens iakttagelser 1994 83
4.2 Revision av verksamhet i statliga aktiebolag och stiftelser 98
4.2.1 Riksrevisionsverkets rätt att granska verksamhet 98
4.2.2 Upprättat lagförslag 98
4.3 Risk- och skadehanteringen i staten 99
4.4 Konsekvenser för de statliga myndigheterna m.fl. av införandet av en allmän löneavgift m.m.. 103
4.5 Arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter 103
4.5.1 Ärendet och dess beredning 103
4.5.2 Enhetliga regler för uppbörd av arbetsgivaravgifter 104
4.5.3 Genomförande 106
4.5.4 Upprättade lagförslag 107
4.5.5 Författningskommentarer 107

Förslag till riksdagsbeslut 109

Reviderad nationalbudget 1995

Reviderad Nationalbudget

Prop. 1994/95:150
Bilaga 1.1

Förord

Den reviderade nationalbudget som härmed läggs fram, beskriver den internationella och den svenska ekonomins utveckling t.o.m. 1996.

Nationalbudgeten bygger på material från fackdepartementen samt från olika myndigheter och institutioner. För bedömningen av den internationella utvecklingen har material erhållits från bl.a. OECD. Beskrivningen av den svenska ekonomin baseras främst på underlag från Statistiska centrakbyrån och på den prognos som Konjunkturinstitutet publicerade den 29 mars. Vidare har seminarier med bransch- och konjunkturexperter hållits. Ansvaret för de redovisade bedömningarna åvilar dock helt Finansdepartementets ekonomiska avdelning.

Nationalbudgeten innehåller dessutom kalkyler över ekonomins utveckling i ett något längre perspektiv. Den traditionella prognosen för 1995 och 1996 kompletteras med tre alternativa scenarier över utvecklingen t.o.m. år 2000. Dessa beräkningar är gjorda med stöd av Konjunkturinstitutets modeller KOSMOS och FIMO. Scenariekapitlet kompletteras med en analys av de offentliga utgifternas utveckling.

Nationalbudgeten avslutas med två s.k. fördjupningskapitel som syftar till att ge en djupare bakgrund till analyserna i nationalbudgeten. Dessa kapitel är av en mer teknisk karaktär än vad som normalt ryms inom en nationalbudget.

Arbetet med den preliminära nationalbudgeten har letts av departementsrådet Håkan Frisén. Kalkylerna avslutades den 18 april 1995.

1. Inledning

1.1 Den svenska ekonomin 1995 och 1996

Under de senaste månaderna har de finansiella marknaderna präglats av stor oro. Den internationella turbulensen initierades av den finansiella krisen i Mexiko samt av ökad politisk osäkerhet i Italien och Spanien. Effekterna för Sveriges del blev dock stora, främst avseende valutan där kronan tillsammans med andra svaga valutor har följt US-dollarn ner i värde. Även ränteuppgången har varit påtaglig.

Trots betydande budgetförstärkningar och en stramare penningpolitik ligger därmed de svenska obligationsräntorna kvar på en mycket hög nivå samtidigt som kronkursen är utomordentligt svag. Det har uppenbarligen varit svårt för Sverige att etablera förtroende på de finansiella marknaderna för att inflationen förblir låg under den pågående ekonomiska återhämtningen samt att vidtagna budgetåtgärder är tillräckliga. Bedömningen av ekonomins utveckling blir naturligtvis extra osäker mot bakgrund av den stora turbulens som råder beträffande valutor och räntor. En central fråga är hur länge oron kommer att råda och hur den påverkar den reala ekonomin.

Det höga ränteläget tillsammans med den allmänna osäkerhet som nu råder dämpar den inhemska ekonomiska aktiviteten. Mest påtaglig är troligen effekten på den privata konsumtionen. Investeringsutvecklingen torde på kort sikt vara mindre känslig. Inom den exportinriktade delen av ekonomin är den höga lönsamheten och snabba produktionsökningen sannolikt viktigare faktorer för investeringsbesluten än ränteläget. Investeringarna i de näringslivssektorer som är mer beroende av den privata konsumtionen torde dock i viss mån påverkas, liksom bostadsbyggandet.

Den ytterligare försvagningen av kronan bedöms inte stimulera exporten i någon större utsträckning. Konkurrenskraftsläget var redan tidigare mycket starkt och produktionsökningarna rekordstora. Istället accentuerar den svaga kronkursen två andra problem i ekonomin. Inflationsimpulsen från importpriserna förstärks även om genomslaget i konsumentledet i viss mån hålls tillbaka av den svaga konsumtionsefterfrågan. Samtidigt ökar ekonomins tudelning genom ytterligare förbättring av lönsamheten i exportsektorn medan ökade importpriser begränsar hushållens reala inkomstutveckling. Därigenom ökar spänningarna i ekonomin vilket bl.a. riskerar att leda till påfrestningar på lönebildningen.

Sedan bedömningen i budgetpropositionen har signalerna avseende den realekonomiska utvecklingen dock i flera avseenden varit positiva. BNP-tillväxten accelererade under fjärde kvartalet förra året, vilket innebar att ökningen av BNP för helåret 1994 uppgick till 2,2 %. SCB:s senaste investeringsenkät visar på en ytterligare ökning av de redan höga investeringsplanerna i näringslivet. Konjunkturinstitutets industribarometer indikerar mycket expansiva produktionsplaner, vilket tyder på att industrins förmåga att öka uttnyttjandegraden av befintlig produktionsapparat varit större än väntat. Indikationer på en stabil utveckling av den

privata konsumtionen har kunnat utläsas i detaljhandelsstatistiken samt i SCB:s enkät om hushållens inköpsplaner. Vissa signaler om en svagare utveckling har dock kommit den allra senaste tiden. Sammantaget har dock den kraftiga uppgången i obligationsräntorna det senaste året trots allt inte haft så stor kortsiktig effekt på den ekonomiska utvecklingen.

I föreliggande prognos för 1995 och 1996 har ny information sedan budgetpropositionen i positiv och negativ riktning bedömts som ungefär likvärdig ur ett kortsiktigt tillväxtperspektiv. BNP-tillväxten bedöms bli 2,5 % i år för att öka till 2,9 % procent nästa år.

Tabell 1.1 Prognosförutsättningar

	1992	1993	1994	1995	1996
BNP-tillväxt i OECD	1,4	1,2	3,0	2,9	2,7
Konsumentprisökning i OECD	3,1	2,8	2,3	2,6	2,9
Dollarkurs (i kr.)	5,8	7,8	7,7	7,3	7,3
Ecu-index[1]	101,7	123,0	123,8	128,8	125,0
Tysk ränta 5-års statsobl.	7,8	6,0	6,2	6,9	7,1
Svensk ränta 5-års statsobl.	10,4	8,0	9,1	10,6	10,0
Svensk ränta 6-månaders ssvx	12,6	8,1	7,7	8,9	9,0

[1] ECU-index antas vara 127 den 31 december 1995 samt 123 den 31 december 1996.
Källor: OECD och Finansdepartementet

Den internationella konjunkturen förstärktes under 1994. Främst bidrog den kraftiga omsvängningen i Europa, med särskilt hög tillväxt i våra nordiska grannländer. Den japanska ekonomin återhämtade sig också i viss mån samtidigt som tillväxten tilltog ytterligare i USA. BNP-tillväxten i OECD blev därmed den högsta sedan 1989. I EU-området förutses under 1995 och 1996 en BNP-tillväxt på drygt 3 %. I Japan sker en gradvis uppgång medan den ekonomiska aktiviteten dämpas i USA.

Prognosen för den svenska ekonomins utveckling baseras på antaganden om *valutakurs och räntor* som i betydande grad är påverkade av den senaste tidens händelser. Detta innebär betydligt högre räntor och svagare krona än vad som låg till grund för bedömningen i den preliminära nationalbudgeten. En viss nedgång av obligationsräntorna samt en förstärkning av kronan förutsätts dock.

Tabell 1.2 Växelkursutvecklingen
Procentuella förändringar mellan årsgenomsnitt

	1992	1993	1994	1995	1996
ECU-index	0,4	20,9	0,6	4,0	-3,0
Dollar	4,0	33,8	-1,2	-5,4	-0,4
Konkurrentvägt	-0,3	23,8	1,7	3,7	-1,8
Importvägt	-0,8	24,4	1,8	3,9	-1,8

Källor: Riksbanken och Finansdepartementet.

Ett fortsatt mycket starkt konkurrensläge tillsammans med den internationella konjunkturuppgången innebär att *exporten* fortsätter att stiga relativt snabbt. De kraftiga investeringarna innebär en betydande kapacitetsutbyggnad vilket möjliggör en sådan utveckling. Exportens ökningstakt minskar dock från drygt 13 % 1994 till 7 % 1996. Under 1996 innebär detta att den svenska exporten växer i takt med omvärldens efterfrågan. Importen ökade 1994 nästan lika snabbt takt som exporten. Med tanke på att svenska producenter som säljer på hemmamarknaden fått en stärkt konkurrenskraft är denna utveckling anmärkningsvärd. Till en del ligger förklaringen i en uppdriven import under slutet av året till följd av att medlemskapet i EU innebär nya regler för import till Sverige. Under prognosperioden bedöms importen stiga i betydligt måttligare takt än under 1994. Svenska producenter väntas kunna utnyttja sin konkurrensfördel också på hemmamarknaden samtidigt som efterfrågeexpansionen sker i något mindre importintensiva delar av ekonomin.

Bedömningen av *den privata konsumtionens* utveckling är behäftad med särskilt stor osäkerhet. Det höga ränteläget dämpar utvecklingen. Incitamenten att spara ökar ytterligare genom att den redan höga realräntan stiger, särskilt om detta får återverkningar på fastighetspriser och tillgångspriser. På kort sikt innebär också den finansiella oron att hushållen torde bli försiktigare, speciellt avseende inköp av kapitalvaror. Konsolideringen av statsfinanserna innebär också att hushållens inkomster sjunker 1995. Det är dock rimligt att anta att skattehöjningar och bidragsminskningar i stor utsträckning var förutsedda av hushållen. I så fall har hushållen redan, åtminstone delvis, anpassat sin konsumtionsnivå. Effekten när väl åtgärderna träder i kraft blir då begränsad och tar sig delvis uttryck i ett minskat sparande.

Flera andra faktorer som bidragit till det höga hushållssparandet under senare tid har också börjat minska i betydelse. Hushållens har minskat sin skuldsättningsgrad, som under slutet av 1980-talet var mycket hög. Vändningen i sysselsättning har varit påtaglig. Risken att drabbas av arbetslöshet torde ha minskat påtagligt vilket främjar konsumtionsbenägenheten. Därtill finns ett uppdämt behov av att öka inköpen av kapitalvaror efter en lång period av låga inköp. Av dessa skäl förväntas en viss minskning av hushållens sparande under prognosperioden. Sammantaget förväntas ändå den privata konsumtionen minska med 0,5 % under 1995 för att sedan stiga med 1 % 1996.

Tabell 1.3 Försörjningsbalans

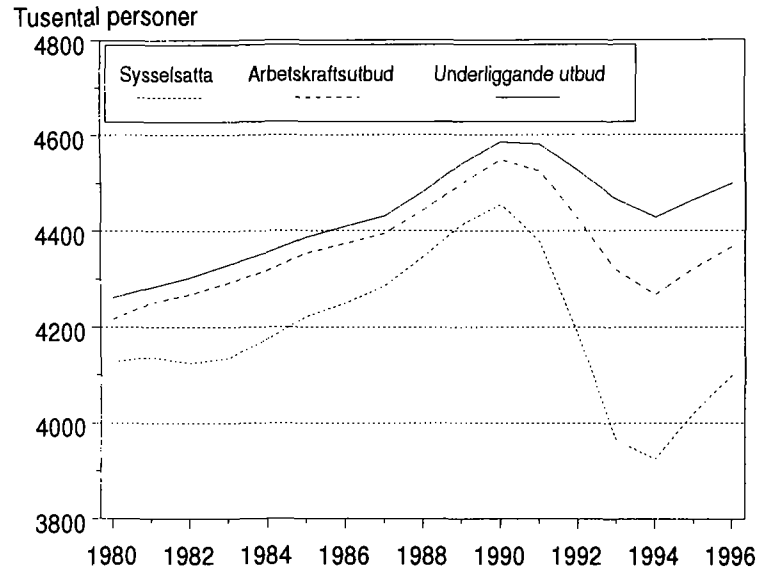
	Miljarder kr.	Procentuell volymförändring				
	1994	1992	1993	1994	1995	1996
BNP	1 517,0	-1,4	-2,6	2,2	2,5	2,9
Import	492,3	1,1	-2,8	13,2	7,5	6,0
Tillgång	**2 009,3**	**-0,9**	**-2,6**	**4,5**	**3,7**	**3,6**
Privat konsumtion	820,2	-1,4	-3,7	0,5	-0,5	1,0
Offentlig konsumtion	413,5	-0,0	-0,6	-1,0	-0,2	-0,8
Stat	131,5	1,8	4,4	-0,7	1,5	-0,5
Kommuner	282,0	-0,8	-2,7	-1,2	-1,0	-1,0
Bruttoinvesteringar	208,2	-10,8	-17,6	-0,4	11,1	9,6
Näringsliv	136,6	-15,5	-14,3	17,4	21,1	10,7
Bostäder	36,3	-7,3	-31,0	-37,5	-18,2	12,4
Myndigheter	35,4	0,6	4,3	6,4	5,6	3,2
Lagerinvesteringar[1]	10,5	1,1	-0,3	1,4	-0,3	0,2
Export	556,7	2,3	7,6	13,8	10,6	7,3
Användning	**2 009,3**	**-0,9**	**-2,6**	**4,5**	**3,7**	**3,6**
Inhemsk användning	1 452,5	-1,8	-5,6	1,4	1,0	2,1

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

Bruttoinvesteringarna i näringslivet ökar nu kraftigt. Under 1994 steg investeringarna med drygt 17 % i näringslivet totalt, och med 28 % i industrin. Den snabba produktionstillväxten innebär ett ökande kapacitetsutnyttjande, vilket i kombination med den goda lönsamheten medför mycket gynnsamma förutsättningar för en ytterligare investeringsexpansion, speciellt i industrin. År 1995 förutses därför industrins investeringsökning överstiga 35 % och 1996 uppgå till ca 20 %. Tendensen är också att investeringarna allt mer sker i helt nya produktionsanläggningar och därmed på ett tydligt sätt innebär en ökad produktionskapacitet. Också i det övriga näringslivet väntas investeringsexpansionen fortsätta, om än i långsammare takt än inom industrin. Den svaga efterfrågan inom stora delar av hemmamarknaden verkar dock fortsatt dämpande. De totala bruttoinvesteringarna bedöms stiga med drygt 11 % år 1995 trots ett kraftigt fall i bostadsbyggandet. Under 1996 dämpas ökningstakten i näringslivets investeringar men samtidigt förutses bostadsbyggandet vända uppåt, delvis p.g.a. det nu aviserade investeringsstödet. De totala bruttoinvesteringarna beräknas därigenom stiga med ca 10 %.

Lagerinvesteringarna ökade kraftigt under 1994. Bidraget till BNP-tillväxten uppgick till hela 1,4 procentenheter. Den starka produktionsökningen i industrin ledde till ett ökat behov av insatsvaror och varor i arbete. Därtill kommer att den extremt omfattande importen under slutet av 1994 i betydande omfattning utgjorde lagerinvesteringar. Dessa lager väntas avvecklas under 1995, vilket bidrar till att lagerposten ger ett svagt negativt bidrag till BNP-tillväxten.

Diagram 1.1 Sysselsättning och arbetskraftsutbud



Anm.: I underliggande arbetskraftsutbud inkluderas även personer i sådana arbetsmarknadspolitiska åtgärder som i AKU inte ingår i arbetskraftsutbudet.
Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den genomsnittliga timlönen för ekonomin som helhet ökade 1994 med ca 3,5 %, enligt nationalräkenskapernas uppgifter om lönesumma och antal arbetade timmar. Enligt SCB:s s.k. förtjänststatistik var ökningen närmare en procentenhet lägre. Skillnaden beror till en del på extra utbetalningar av resultatbonus samt speciellt höga löneutbetalningar för övertid inför beslutade skattehöjningar vid årsskiftet. Dessa effekter inräknas ej i förtjänststatistiken. Eftersom utgångsläget blir artificiellt högt bidrar de i viss utsträckning till att dämpa den uppmätta löneökningstakten, baserad på lönnesummestatistik, i år. Sammantaget bedöms löneökningarna komma att uppgå till 3,5 % respektive 4 % under 1995 och 1996 för ekonomin som helhet, med en något snabbare ökningstakt inom industrin.

Utvecklingen av *konsumentpriserna* (KPI) har under början av 1995 blivit ungefär vad som förväntades i den preliminära nationalbudgeten. Hushållens efterfrågan är fortsatt svag, vilket bidrar till att hålla tillbaka prisökningarna i konsumentledet. Därtill kan konkurrensbefrämjande effekter av EU-medlemskapet förväntas dämpa prisutvecklingen. Ökningstakten för producentpriserna är dock hög, vilket på sikt kan få återverkningar också på konsumentpriserna. Försvagningen av kronan bidrar också till att höja inflationstrycket i ekonomin genom ökade importpriser. Under prognosperioden kommer höjda indirekta skatter och subventioner att bidra till ökningen av KPI. Den nu föreslagna sänkningen av mervärdesskatten på livsmedel fr.o.m. 1 januari 1996 innebär dock att

denna effekt blir förhållandevis liten 1996. Sammantaget beräknas den registrerade inflationstakten uppgå till 3,3 % respektive 2,8 % under loppet av 1995 och 1996. Nettoprisindex väntas under samma period stiga med 2,0 respektive 2,4 %.

Tabell 1.4 Nyckeltal

	1993	1994	1995	1996
Timlön, kostnad	3,3	3,5	3,5	4,0
KPI, dec.-dec.	3,9	2,3	3,3	2,8
NPI, dec.-dec.	3,6	1,6	2,0	2,4
Disponibel inkomst	-3,5	1,0	-2,2	0,2
Sparkvot (nivå)	7,9	8,3	6,7	5,9
Industriproduktion	1,5	10,6	8,0	6,0
Relativ enhetsarbetskostnad	-24,7	-1,0	-0,6	3,4
Öppen arbetslöshet (nivå)[1]	8,2	8,0	7,0	6,1
Arbetsmarknads politiska åtgärder[1]	4,2	5,1	5,1	5,2
Handelsbalans (mdr. kr.)	54,0	68,6	108,9	127,0
Bytesbalans (i % av BNP)	-2,2	0,4	2,6	4,0

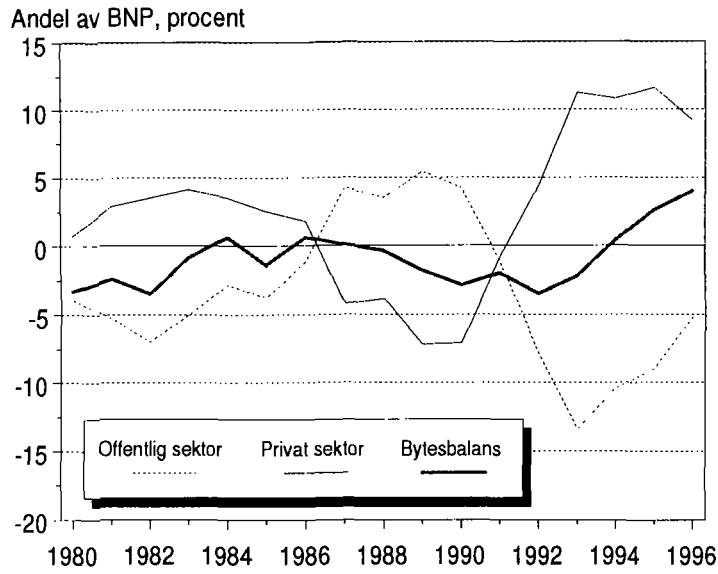
[1] I % av arbetskraften.
Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Näringslivets produktion ökade år 1994 med drygt 4 %. Industriproduktionen steg med hela 10,6 % samtidigt som spridningseffekterna till industrirelaterade delar av tjänstesektorn var påtagliga. Detta bidrog starkt till att den totala tjänsteproduktionen ökade med 3,5 %. Även under 1995 och 1996 väntas produktionsökningarna i näringslivet bli av storleksordningen 4-4,5 %. Takten i industrins expansion avtar något samtidigt som byggnadsaktiviteten nu åter börjar tillta. Den offentliga produktionen väntas fortsätta att minska något de närmaste åren. Sammantaget väntas BNP öka med 2,5 respektive 2,9 % under 1995 och 1996.

Arbetsmarknadsläget har successivt förbättrats sedan inledningen av 1994. Minskningen av arbetslösheten har dock hållits tillbaka av en ökande medelarbetstid och ett stigande arbetskraftsutbud. Återhämtningen i ekonomin, satsningarna på sysselsättningsskapande åtgärder samt en återgång av medelarbetstiden till mer normala nivåer väntas medföra en sammanlagd sysselsättningsökning med 175 000 personer under 1995 och 1996. Utbudet av arbetskraft väntas öka när sysselsättningsmöjligheterna förbättras, vilket bromsar nedgången av arbetslösheten. Den öppna arbetslösheten beräknas minska från 8,0 % 1994 till 6,1 % 1996.

Underskottet i *den offentliga sektorns finansiella sparande* uppgick 1994 till ca 157 miljarder kr, eller drygt 10 % av BNP. Beslutade budgetförstärkningar i kombination med den ekonomiska återhämtningen gör att underskottet successivt beräknas krympa till ca 90 miljarder kr. 1996, motsvarande 5,2 % av BNP.

Diagram 1.2 Finansiellt sparande i privat och offentlig sektor samt bytesbalans



*Källor:*Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 1.5 Sparande
Procent av BNP i löpande pris

	1993	1994	1995	1996
Bruttosparande	11,3	14,9	17,6	20,2
Realt sparande	**13,5**	**14,4**	**15,0**	**16,2**
Fasta investeringar	14,3	13,7	14,7	15,7
Lagerinvesteringar	-0,8	0,7	0,4	0,5
Finansiellt sparande	**-2,2**	**0,4**	**2,6**	**4,0**
Offentlig sektor	-13,4	-10,4	-9,0	-5,2
Hushåll	6,0	6,2	5,0	4,4
Företag	5,2	4,6	6,6	4,8

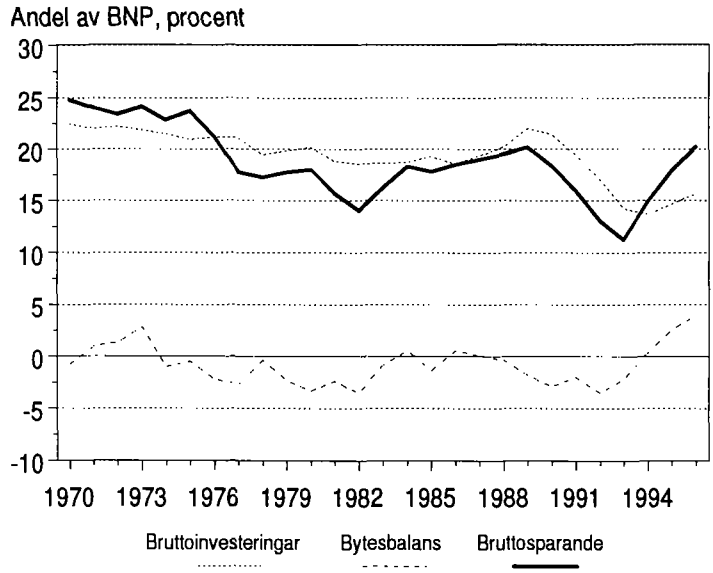
Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Jämfört med beräkningarna i den preliminära nationalbudgeten innebär detta att underskottet nu bedöms bli 25 miljarder kr lägre år 1996. Detta beror huvudsakligen på en tämligen kraftig upprevidering av skatteinkomsterna. Som en följd av bl.a. högre räntor på statsskulden har även de offentliga utgifterna reviderats upp jämfört med bedömningen i den preliminära nationalbudgeten.

Bytesbalansen utgörs defintionsmässigt av summan av det privata och det offentliga finansiella sparandet. Det privata finansiella sparandet förväntas förbli mycket högt under 1995 och 1996. Förbättringen i det offentliga sparandet innebär därmed ett successivt ökande bytesbalans-

överskott. År 1996 beräknas bytesbalansöverskottet bli ca 65 miljarder kr eller ca 4 % av BNP. Eftersom också investeringarna ökar påtagligt kommer ekonomins bruttosparande att stiga mycket kraftigt. Bruttosparandet ökar som andel av BNP från 11 % 1993 till 20 % 1996.

Diagram 1.3 Bruttosparande, fasta investeringar och bytesbalans



Anm.: Bruttosparandet är summan av fasta bruttoinvesteringar, lagerinvesteringar samt bytesbalansen.

Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

1.2 Den svenska ekonomin i ett medelfristigt perspektiv

I den reviderade nationalbudgeten presenteras kalkyler avseende den ekonomiska utvecklingen t.o.m. år 2000. I ett sådant tidsperspektiv är informationsunderlaget otillräckligt för att prognoser i vanlig mening skall kunna utarbetas. Mot bakgrund av de stora förändringar som den svenska ekonomin genomgår ter sig varje scenario över utvecklingen på medellång sikt som särskilt osäkert. Behovet av längre framåtblickar än den traditionella tvåårshorisonten är emellertid stort. Den ekonomiska politiken och de grundläggande ekonomisk-politiska frågeställningarna har fått en allt större tyngdpunkt mot det medelfristiga perspektivet. I synnerhet behöver utvecklingen avseende de offentliga finanserna och arbetsmarknaden belysas också i detta tidsperspektiv.

Tre scenarier för ekonomins utveckling fram till år 2000 presenteras i kapitel 12. Scenarierna innehåller inga utpräglade konjunkturförlopp utan avser istället att illustrera utvecklingen mot ett jämviktsläge år 2000. En central frågeställning är i vilken mån dagens höga arbetslöshet kommer

att permanentas. Scenarierna bygger på olika förutsättningar avseende hur arbetsmarknaden fungerar. Detta tar sig uttryck i olika antaganden avseende jämviktsarbetslöshet, arbetskraftsdeltagande etc. Dessa antaganden är avgörande för tillväxtmöjligheterna i ett medelfristigt perspektiv samt för de offentliga finansernas utveckling. Scenarierna skiljer sig också med avseende på underliggande tillväxtförmåga samt graden av trovärdighet för den ekonomiska politiken avseende bl.a. inflationen och de offentliga finanserna. Ekonomins varierande funktionsförmåga har också tagit sig uttryck i skilda realränteantaganden mellan alternativen.

Alternativen är konstruerade så att *pris- och löneökningstakterna* i stora drag är desamma i alla alternativ. Alternativet med högre jämviktsarbetslöshet leder således till lägre tillväxt och inte till högre pris- och löneökningar. Samtliga alternativ utgår från den prognos för 1995 som presenteras i den reviderade nationalbudgeten. Alternativen skiljer sig sedan åt med början 1996.

I samtliga tre alternativ förutsätts att den *ekonomiska politik* som föreslås i kompletteringspropositionen fullföljs. I detta ingår också uppföljning och komplettering av regeringens tidigare propositioner. I övrigt grundar sig kalkylerna på antagandet att skatte- och utgiftsreglerna är oförändrade samt på en restriktiv utveckling av den offentliga konsumtionen.

Den *internationella utvecklingen* är gemensam för alternativen. Liberaliseringen av världshandeln, den europeiska integrationen och en successivt starkare internationell konjunktur förutsätts ge en tillväxt i OECD-området på i genomsnitt 2,5-3,0 % under perioden 1995-2000. Marknaden för svensk export av bearbetade varor till dessa länder ökar med i genomsnitt drygt 6,5 % per år under perioden.

Scenariernas realekonomiska utveckling

Saneringen av de offentliga finanserna som genomförs under perioden innebär att hushållens inkomster utvecklas svagt i samtliga alternativ. Den privata konsumtionens bidrag till tillväxten blir därför begränsat. Den slutliga effekten av besparingarna beror dock på i vilken grad ekonomins aktörer anser politiken långsiktigt trovärdig och hållbar. Därigenom påverkas räntebildning, konsumtions- och investeringsbeteende i hög grad.

Tabell 1.6 Nyckeltal

	medel	låg	hög
Årlig förändring, genomsnitt 1996-2000			
Timlön	4,5	4,5	4,5
KPI, årsgenomsnitt	2,8	2,9	2,7
NPI	2,3	2,4	2,2
Real disponibel inkomst	1,4	1,2	1,6
Sysselsättning, personer	1,1	0,6	1,5
Produktion, näringsliv	2,9	2,4	3,5
varav industri	3,9	3,0	5,0
Nivå år 2000			
Öppen arbetslöshet[1]	5,6	6,5	4,8
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder[1]	3,8	4,5	3,0
Hushållens sparkvot[2]	4,2	6,0	2,3
Finansiellt sparande i offentlig sektor[3]	0,7	-1,9	2,6
Offentliga sektorns finansiella nettoskuld[3]	31,2	41,6	22,7
Bytesbalans[3]	3,2	4,3	1,5
Exportnetto[3]	5,8	7,0	4,5

[1] I % av arbetskraften.
[2] I % av disponibel inkomst.
[3] I % av BNP.
Källa: Finansdepartementet.

Den årliga BNP-tillväxten uppgår i alternativet med *medelhög tillväxt* till i genomsnitt 2,2 % åren 1996 till 2000. Summan av den öppna arbetslösheten och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder utgör vid slutet av perioden antal utgör knappt 9,5 % av arbetskraften. Antalet reguljärt sysselsatta ökar sammanlagt med 230 000 personer. De personer som lämnade arbetskraften under den kraftiga nedgången i ekonomin kommer i detta scenario i viss utsträckning tillbaka till arbetskraften. Den realiserade realräntan förutsätts i kalkylen sjunka något från dagens mycket höga nivåer och uppgår till ca 5 % år 2000.

I alternativet med *hög tillväxt* ökar BNP med i genomsnitt 2,7 %. Den totala arbetslösheten uppgår mot slutet av perioden till ca 8 % av arbetskraften. Arbetsmarknaden fungerar i detta alternativ tillräckligt bra för att medge en snabbare tillväxt utan att inflationsdrivande löneökningar uppstår. Den reguljära sysselsättningsökningen uppgår till 340 000 personer och möjliggörs genom att den permanenta utslagningen från arbetsmarknaden är mindre än i alternativet med medelhög tillväxt.

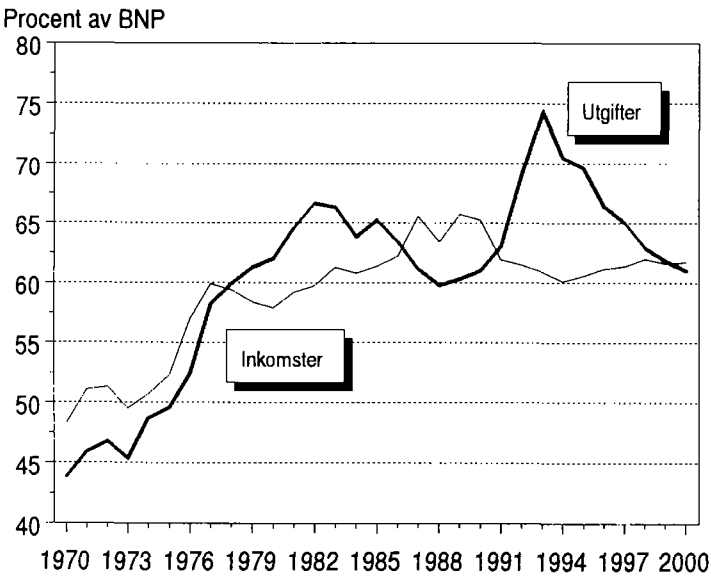
Tabell 1.7 Försörjningsbalans 1996-2000
Genomsnittlig årlig procentuell förändring i 1991 års priser

	medel	låg	hög
BNP	2,2	1,7	2,7
Import	6,5	5,3	7,2
Privat konsumtion	1,9	1,3	2,5
Offentlig konsumtion	-0,6	-0,6	-0,6
Bruttoinvesteringar	6,1	4,4	7,5
Lagerinvesteringar[1]	0,1	-0,1	0,2
Export	5,9	5,7	6,2
Inhemsk användning	2,1	1,2	2,8

[1] Förändring i procent av föregående års BNP.
Källa: Finansdepartementet.

I alternativet med *låg tillväxt* uppvisar arbetsmarknaden en låg flexibilitet, vilket innebär tendenser till inflationsdrivande löneökningar redan vid en hög arbetslöshet. Arbetslöshetsnedgången avbryts i ett tidigt skede och summan av de öppet arbetslösa och personer i konjunkturberoende åtgärder når inte under 11 % av arbetskraften. Graden av permanent utslagning från arbetsmarknaden är hög. Den genomsnittliga BNP-tillväxten stannar vid 1,7 %.

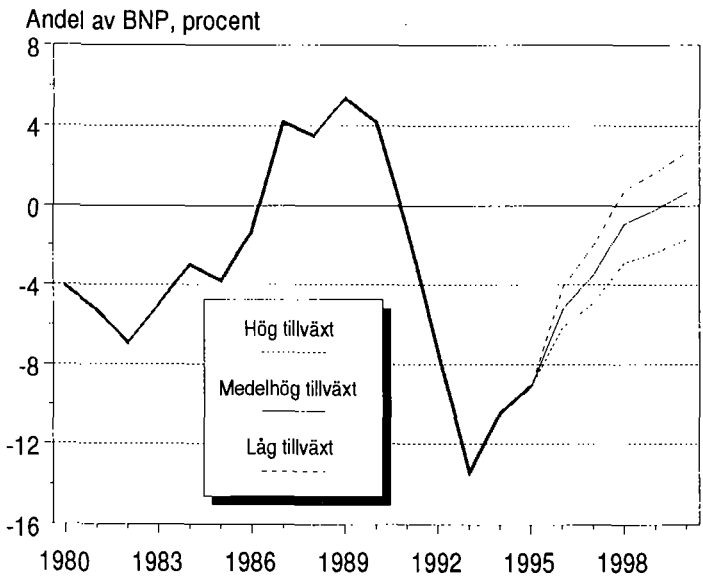
Diagram 1.4 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter vid medelhög tillväxt 1970-2000



Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

De budgetförstärkande åtgärderna tillsammans med den ekonomiska återhämtningen innebär en successiv minskning av det offentliga underskottet i samtliga alternativ. I alternativet med *medelhög tillväxt* förändras den offentliga sektorns finansiella sparande från ett underskott på drygt 10 % av BNP år 1994 till ett överskott år 2000 motsvarande ca 1 % av BNP. Förbättringen kan i huvudsak hänföras till att utgiftskvoten, dvs. utgifternas andel av BNP, minskar med ca 9 procentenheter. Av dessa är ca 3 procentenheter en följd av fattade beslut om utgiftsminskningar. Utgiftskvoten vid kalkylperiodens slut är dock så pass hög som 61 %. I kapitel 13 diskuteras de offentliga utgifternas utveckling och struktur mer ingående. Den offentliga skulden når sitt maximum som andel av BNP under 1996. Skulden enligt Maastrichtdefinitionen, den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, uppgår då till ca 85 % av BNP. Denna kvot minskar till ca 76 % år 2000, vilket fortfarande är betydlig högre än konvergenskriteriets 60 %.

Diagram 1.5 Finansiellt sparande i offentlig sektor 1980-2000

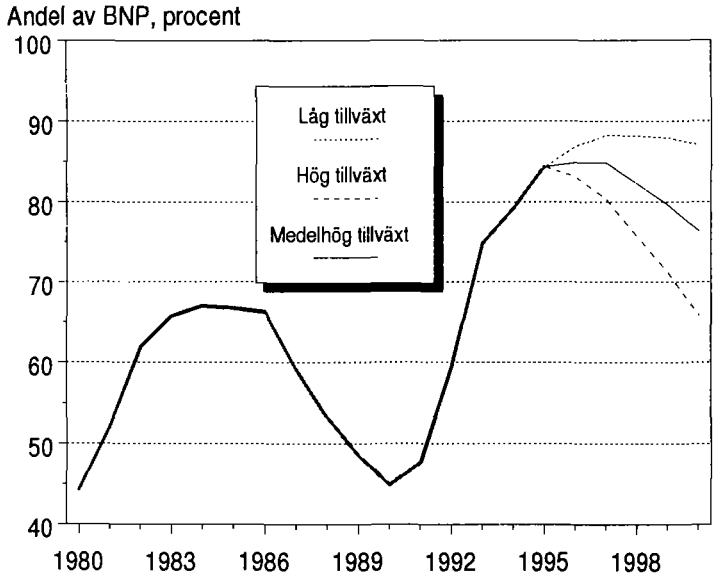


Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Alternativen med hög och låg tillväxt illustrerar de offentliga finansernas känslighet avseende tillväxt, arbetslöshet och räntenivå. I alternativet med hög tillväxt minskar den offentliga skulden som andel av BNP redan 1996. Den konsoliderade bruttoskulden uppgår år 2000 till 67 % av BNP. Motsvarande nivå i alternativet med låg tillväxt uppgår till närmare 87 %. Skillnaden i den offentliga sektorns primära finansiella sparande i låg respektive högalternativet uppgår år 2000 till 3 procentenheter.

Skillnaden i real BNP-nivå är 5 procentenheter. Detta kan tolkas som att utslaget i det offentliga primärsaldot för en viss BNP-skillnad uppgår till ca 60 %. Denna s.k. elasticitet är ovanligt hög i Sverige jämfört med omvärlden och avspeglar de relativt starka s.k. automatiska stabilisatorer som finns i ekonomin.

Diagram 1.6 Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld (enligt Maastricht-definitionen)



Källor: Riksgäldskontoret, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Sammantaget indikerar dessa kalkyler att de föreslagna budgetförstärkningarna tillsammans med den ekonomiska återhämtningen innebär en markant förbättring av den offentliga sektorns finansiella situation i samtliga alternativ. EU:s konvergenskriterium avseende den offentliga skuldsättningens nivå (maximalt 60 % av BNP) uppfylls emellertid inte i något alternativ. Skillnaden är påtaglig mellan alternativen i detta avseende. Däremot uppfylls konvergenskriteriet avseende den offentliga sektorns finansiella sparande i samtliga alternativ.

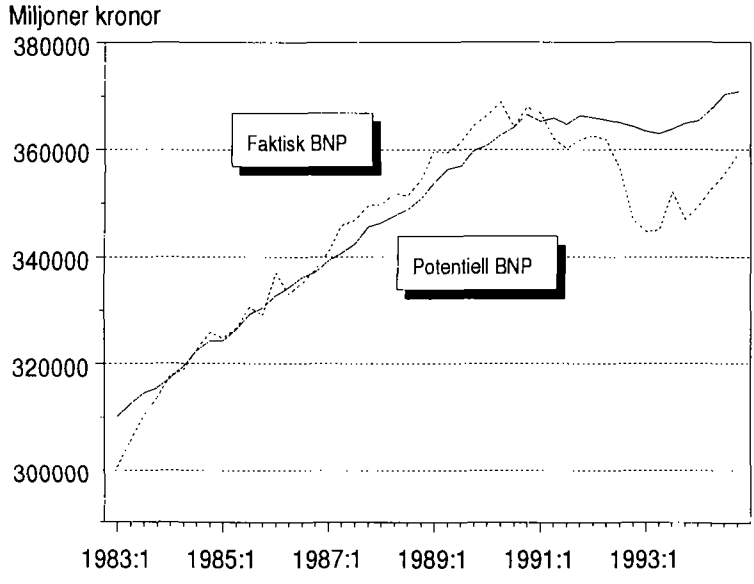
1.3 Fördjupningskapitel

Finansdepartementets kalkyler och bedömningar penetreras och analyseras djupgående, inte minst av finansiella analytiker. Det kan därför finnas skäl till att på några centrala punkter redovisa bakgrunden till den analys som görs i den reviderade nationalbudgeten och kanske främst i de medelfristiga beräkningarna. Den reviderade nationalbudgeten innehåller

därför två s.k. fördjupningskapitel som är av en mer teknisk karaktär än vad som är normalt inom ramen för en nationalbudget.

I kapitel F1 redovisas en analys av det nuvarande produktionsreserven i den svenska ekonomin, det s.k. BNP-gapet. Resultatet indikerar att BNP-gapet vid utgången av 1994 är av storleksordningen 3 %. Analysen är gjord inom ramen för den s.k. produktionsfunktionsansatsen och har varit central vid bedömningen av de medelfristiga tillväxtutsikterna. I kapitlet redovisas utförligt de olika antaganden som ligger bakom resultatet samt en känslighetskalkyl för alternativa förutsättningar avseende arbetsmarknaden.

Diagram 1.7 Det svenska produktionsgapet



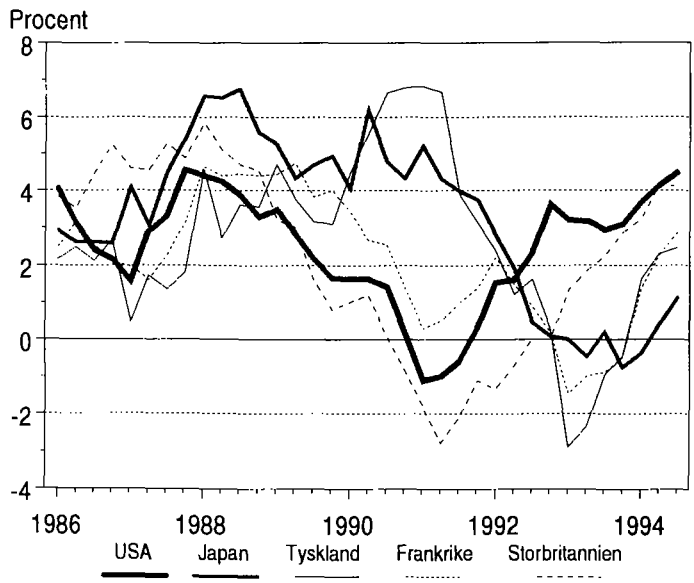
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

I kapitel F2 analyseras den svenska kronans växelkurs. Utifrån realekonomiska utgångspunkter beräknas det s.k. reala apprecieringsutrymmet till mellan 10 % och 20 % utgående från förhållanden 1994. Jämfört med den kronkurs som gällt den senaste tiden blir apprecieringsutrymmet naturligtvis större. I kapitlet diskuteras också andra aspekter på värdering av en valuta. Tyngdpunkt läggs på faktorer som är relevanta för dagens svenska situation och som kan bidra till att förklara den stora avvikelsen från jämviktskursen.

2. Internationell utveckling

Efter några år med svag ekonomisk aktivitet vände konjunkturen uppåt i EU-länderna under 1994. BNP växte under det andra halvåret med 3 % i årstakt. Även i Japan vände ekonomin uppåt efter en utdragen period med dämpad tillväxt. I USA fortsatte produktionen att växa snabbt, även om en viss avmattning kunde noteras mot slutet av året. BNP-tillväxten i OECD under 1995 och 1996 väntas ligga strax under 3 %. I EU och Japan väntas tillväxten tillta, medan den dämpas i USA.

Diagram 2.1 BNP-tillväxt i G5-länderna



Källor: OECD och Finansdepartementet.

Inflationen dämpades i EU under loppet av 1994 och uppgick i februari 1995 till 3 % på årsbasis. Det innebär att inflationen efter en utdragen lågkonjunktur tangerar den övre gräns för vad som anses acceptabelt enligt de övergripande riktlinjerna för den ekonomiska politiken som fastställts av Europeiska Rådet och som ska vara uppfyllda senast 1996. I Japan låg priserna i konsumentledet i stort sett stilla. Under 1994 ökade världsmarknadspriserna på råvaror, vilket medförde en uppgång i producentpriserna mot slutet av året. Under 1995 och 1996 förväntas en viss ökning av inflationen i OECD till ca 3 %. Det är fortfarande en låg nivå i ett historiskt perspektiv, men ligger i överkant av de inflationsmål som många länder har antagit.

Tabell 2.1 Bruttonationalprodukt, konsumentpriser och arbetslöshet i vissa OECD-länder
Årlig procentuell förändring

	1993	1994	1995	1996
Bruttonationalprodukt				
USA	3,2	4,0	3,0	2,0
Japan	0,1	1,0	1,9	3,3
Västra Tyskland	-1,6	2,3	2,7	3,3
Frankrike	-0,9	2,5	3,1	3,2
Storbritannien	2,1	4,0	3,3	3,1
Danmark	1,4	4,8	3,5	2,8
Finland	-1,7	4,0	4,6	4,6
Norge	2,3	5,1	3,0	2,7
OECD	1,2	3,0	2,9	2,7
EU	-0,5	2,6	3,0	3,2
Konsumentpriser				
OECD	2,8	2,3	2,6	2,9
EU	3,4	3,1	3,0	3,3
Arbetslöshet[1]				
OECD	8,0	8,3	7,9	7,7
EU	11,2	11,8	11,4	10,9

[1] Procent av arbetskraften
Källor: OECD, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet

En nedgång i arbetslösheten i OECD påbörjades under andra halvåret 1994. I USA väntas arbetslösheten stabiliseras på dagens nivå, 5,5 %. Arbetslösheten ligger därmed på, eller strax under, den nivå som anses förenlig med stabila priser. Arbetslösheten i EU, som uppgår till ca 11,5 % av arbetskraften, ligger väsentligt över genomsnittet i OECD. Här, liksom i Japan, förutses emellertid en gradvis nedgång. I takt med att sysselsättningen ökar väntas allt fler personer åter aktivt söka jobb, vilket dämpar nedgången i arbetslösheten.

Förutom en hög arbetslöshet, med en stor andel långtidsarbetslösa, är det låga arbetskraftsdeltagandet ett problem inom EU. Arbetskraftsdeltagandet var 1993 endast 65 % jämfört med drygt 75 % i såväl USA som Japan. Den låga sysselsättningsgraden jämfört med USA och Japan innebär en relativt sett större belastning på de offentliga utgifterna. Därmed skapas också behov av högre skatteuttag av den sysselsatta delen av befolkningen.

De offentliga finanserna i OECD-länderna förbättrades under 1994 och underskotten uppgick i genomsnitt till knappt 4 % av BNP. Förbättringen var dock inte tillräcklig för att förhindra en fortsatt ökning av den offentliga skuldsättningen, mätt som andel av BNP. I EU väntas de offentliga finanserna förbättras något under de närmaste åren, medan budgetunderskotten i USA bedöms kvarstå på dagens nivå.

Tabell 2.2 Sysselsättning och arbetskraftsdeltagande
Årlig procentuell förändring

	1992	1993	1994
Sysselsättning			
USA	0,6	1,5	3,1
Japan	1,1	0,2	0,3
EU	-1,4	-2,0	-0,7
Arbetskraftsdeltagande[1]			
USA	76,8	76,8	-
Japan	75,9	75,9	-
EU	65,8	65,0	-

[1] Procent av befolkningen mellan 15-64 år.
Källor: OECD och EU-kommissionen.

I prognosen över den internationella utvecklingen finns vissa delar som karaktäriseras av betydande osäkerhet. I USA förutsätts t.ex. endast en måttlig uppgång i inflationen samtidigt som BNP-tillväxten nu gradvis dämpas. Detta innebär att den penningpolitiska åtstramningen förmår dämpa inflationstrycket utan att strypa den inhemska efterfrågan. Mot ett sådant mjuklandningsscenario står att det historiskt sett vid få tillfällen varit möjligt att uppnå ett konjunkturförlopp av denna typ.

Effekterna av jordbävningen i Kobe på den japanska ekonomin är också svårbedömda. En viss försening av ekonomins återhämtning förväntas under inledningen av 1995, men den kan därefter komma att växa snabbare än tidigare beräknat. Det har befarats att utbudsrestriktioner och ökat kapitalbehov skulle leda till tilltagande inflation och en uppgång i räntorna. Någon uppgång i de långa räntorna efter jordbävningen har dock hittills inte skett, vilket indikerar att dessa farhågor är överdrivna.

De finansiella marknaderna har under de första månaderna 1995 utmärkts av en betydande oro. De reala effekterna av detta, tillsammans med den globala ränteuppgång som ägde rum 1994, utgör ytterligare ett osäkerhetsmoment i bedömningarna. Förutom effekterna av konkurrenskraftsförskjutningar och ökad inflationsrisk i vissa länder har turbulensen medfört att flera europeiska valutor har kommit under tryck. Det har fått till följd att de långa räntorna stigit ytterligare i vissa länder och att styrräntorna dragits upp för att försvara växelkursen.

Den *amerikanska* ekonomin växte under 1994 med 4,0 %. De största tillväxtbidragen kom från privat konsumtion och kraftigt stigande investeringar. Vissa tecken tyder nu på att ekonomin passerat konjunkturtoppen. Under början av 1995 har en dämpning kunnat konstateras i såväl bilförsäljning som industriproduktion och bostadsbyggande. Till avmattningen har sannolikt den amerikanska centralbankens successiva höjning av de viktigaste styrräntorna under det senaste året bidragit. Den penningpolitiska åtstramningen väntas sänka tillväxten i ekonomin till en mer långsiktigt hållbar nivå. Kapacitetsutnyttjandet är fortfarande högt i industrin och arbetslösheten förväntas ligga kvar kring 5,5 % - 6,0 % såväl 1995 som 1996. Löneökningarna var måttliga under 1994 men det

finns tecken på en stigande löneökningstakt i år. Inflationen beräknas därmed tillta något under prognosperioden samtidigt som BNP-tillväxten mattas av till knappt 3 % i år och till ca 2 % 1996. Nettoexporten väntas dock ge ett större tillväxtbidrag till följd av dels starkare tillväxt i Europa, dels den svagare amerikanska dollarn.

BNP-tillväxten i *Japan* uppgick till nära 1 % 1994. Den privata konsumtionen har ökat, särskilt vad gäller varaktiga konsumtionsvaror, och hålls uppe av förbättrade disponibla inkomster. Den stimulans som de offentliga investeringarna tidigare givit till återhämtningen kommer de närmaste åren att dämpas. Jordbävningen i Kobe bidrar dock till att hålla uppe dessa investeringar. Inflationen är mycket låg och det finns inga tecken på att den kommer att stiga nämnvärt de närmaste åren. Kapacitetsutnyttjandet i industrin är måttligt, inflationsförväntningarna är låga, den starka yenen drar ned importpriserna och både producent- och konsumentpriser har fallit. Nivån på den långa räntan, ca 3,5 %, är t.o.m. lägre än motsvarande ränta på svenska indexobligationer. Arbetslösheten, som under 1994 steg till 2,9 %, är hög efter japanska förhållanden. Importen har stigit p.g.a. dels den inhemska ekonomiska återhämtningen, dels ett ökat utbud av billiga varor i Sydostasien. Nettoexporten har därigenom gett ett negativt bidrag till tillväxten de senaste två åren och väntas göra det även fortsättningsvis till följd av den höga Yen-kursen. BNP-tillväxten väntas uppgå till ca 1,9 % 1995 och beräknas stiga ytterligare till ca 3,3 % 1996.

Ekonomin i *västra Tyskland* befinner sig sedan början av 1994 i en återhämtningsfas. Inledningsvis drevs konjunkturförbättringen främst av ökande export, men den inhemska efterfrågan har gradvis stigit och var det fjärde kvartalet 1994 3 % högre än motsvarande period 1993. Konkurrenskraften i industrin förbättrades under 1994 till följd av låga löneökningar och en kraftig produktivitetsförbättring. Inflationen har dämpats från 3,5 % på årsbasis i januari 1994 till 2,3 % i februari 1995. Styrräntorna hade varit oförändrade sedan maj 1994 innan de åter sänktes i slutet av mars 1995 efter en stark appreciering av D-marken. Under 1995 väntas BNP-tillväxten hållas tillbaka något av en dämpad utveckling av den privata konsumtionen. Ökande investeringar och ett positivt bidrag från nettoexporten bedöms dock medföra en BNP-tillväxt på 2,7 %. När sedan den privata konsumtionen 1996 ger ytterligare stöd åt den inhemska efterfrågan beräknas BNP-tillväxten öka till drygt 3 %. Konkurrenskraftssituationen är dock ett osäkerhetsmoment för utsikterna under prognosperioden. En tilltagande löneökningstakt i tillverkningsindustrin samt D-markens appreciering, väntas till en viss del motverkas av fortsatta produktivitetsförbättringar. Inflationen beräknas falla något ytterligare under inledningen av 1995 för att mot slutet av året och under 1996 åter stiga något.

I *Frankrike* växte BNP med 2,5 % 1994. Bruttoinvesteringarna ökade efter att ha minskat under tre år. Ett markant omslag i lagerinvesteringarna svarade för ungefär halva BNP-tillväxten under 1994. Under inledningen av 1995 har signaler om en fortsatt god konjunktur kommit. Bilförsäljningen har varit fortsatt stark, företagen har reviderat upp sina

investeringsplaner och hushållens förväntningar har varit stabilt positiva. För 1995 och 1996 väntas en tillväxt på drygt 3 %. Ett osäkerhetsmoment i denna positiva bild är effekterna av den åtstramning av penningpolitiken som nödvändiggjorts av behovet att stödja den franska francen. Inflationen förutses fortsatt höra till de lägre i EU, trots en viss uppgång under 1996. Arbetslösheten beräknas sjunka något, men kommer trots det att överstiga genomsnittet i EU. De offentliga finanserna väntas förbättras något under prognosperioden.

Efter en mycket stark BNP-tillväxt under 1994 i *Storbritannien*, finns nu tecken på en avmattning. Både detaljhandelsförsäljningen och industriproduktionen har utvecklats förhållandevis svagt under inledningen av 1995. Emellertid planerar företagen för ökad produktion varför avmattningen endast bedöms vara tillfällig. Inflationstakten har ökat något den senaste tiden. I februari ökade detaljhandelsprisindex rensat för bostadslåneräntor, med 2,7 % på 12-månadersbasis. Det är det mått den brittiska centralbanken använder för att bedöma om inflationsmålet uppfylls. Bank of England har höjt basräntan med sammanlagt 1,5 procentenheter sedan höjningarna inleddes i september 1994. BNP-tillväxten beräknas dämpas till drygt 3 % 1995 och ligga kvar på i stort sett samma nivå 1996. Bidraget till BNP-tillväxten från nettoexporten, som 1994 var starkt postivt, väntas gradvis avta. Sysselsättningen förutses växa förhållandevis snabbt, vilket medför att arbetslösheten sjunker till ca 7 % av arbetskraften 1996. Inflationen förväntas öka och överstiga 3 % 1996.

Danmark uppvisade i likhet med Norden som helhet en hög tillväxt 1994. BNP-tillväxten uppgick till närmare 5 %. Under innevarande och nästkommande år bedöms tillväxten dämpas till ca 3 %. Såväl fallande sparkvot som en god utveckling av de disponibla inkomsterna har medfört att den privata konsumtionen varit huvudkomponenten i återhämtningen. Tillväxten förutses nu breddas främst genom att investeringar tar fart när kapacitetsutnyttjande och efterfrågan på hemma- och exportmarknader ökar. Även nettohandeln med utlandet väntas förbättras genom att den höga importtillväxten dämpas. Förbättrade offentliga finanser leder sannolikt till att konvergenskriterierna för EMUs tredje etapp uppfylls till år 1996. Till följd av den ökade ekonomiska aktiviteten beräknas konsumentpriserna stiga med 2,6 % under 1995. Avgörande här, liksom i övriga nordiska länder, blir hur årets avtalsrörelse utvecklar sig. Det största problemet i ekonomin är arbetslösheten, vilken uppgick till 12,1 % 1994. Den bedöms dock sjunka till strax under 10 % 1996.

Efter tre år med sjunkande BNP växte *Finlands* ekonomi med nära 4 % under 1994. Uppgången väntas fortsätta och BNP-tillväxten bedöms bli drygt 4,5 % såväl 1995 som 1996. Ett uppdämt köpbehov samt en sjunkande sparkvot gör att den privata konsumtionen tar fart. Underskottet i de offentliga finanserna uppgick 1994 till 5,6 % av BNP. Under 1995 bromsas förbättringen av de offentliga finanserna av en skatteåterbäring. Underskottet i den konsoliderade offentliga sektorn beräknas nästa år till 2,5 % av BNP. Det innebär att Finland kan komma att bedömas uppfylla alla konvergenskriterier redan 1996, förutom det avseende deltagande i ERM under minst två år. I takt med att den ekonomiska aktiviteten ökar

kommer investeringarna igång. En fortsatt gynnsam utveckling av exporten förutses. Trots detta väntas nettoexporten ge ett negativt BNP-bidrag. De nu i princip avslutade avtalsförhandlingarna leder till att genomsnittslönerna väntas öka med ca 5 %. Det kan medföra att arbetskraftskostnaderna i Finland ökar snabbare än i konkurrentländerna vilket kan hota prisstabiliteten. Den finska centralbanken höjde i februari styrräntorna med 25 räntepunkter som reaktion på löneutvecklingen. En fortsatt penningpolitisk åtstramning är inte osannolik även om inflationstakten för 1995 väntas stanna vid ca 2 %.

För *Norge* var år 1994 mycket framgångsrikt med en BNP-tillväxt på drygt 5 %. Den norska ekonomin bedöms utvecklas positivt även under prognosperioden trots en viss förutsedd avmattning. Under 1994 drevs tillväxten till stor del av privat och offentlig konsumtion. Den privata konsumtionen väntas fortsätta att utvecklas positivt under prognosperioden samtidigt som sparkvoten faller ytterligare något. Industriinvesteringarna väntas öka kraftigt eftersom industriproduktion och kapacitetsutnyttjande har börjat att stiga. Investeringarna inom oljesektorn bedöms dock minska. Ett högt kapacitetsutnyttjande, samt ett eventuellt ofördelaktigt utfall i årets avtalsrörelse, medför en risk för ökade inflationsförväntningar. Inflationen var under 1994 endast 1,1 %. En momshöjning på 1 procentenhet i början på 1995 medförde en engångshöjning av priserna. För 1995 väntas konsumentpriserna därför öka med ca 2,5 %. Utrikeshandeln väntas ge ett positivt bidrag till BNP-utvecklingen under prognosperioden, om än något mindre än under 1994. Arbetslösheten, som var 5,4 % under förra året, väntas minska som resultat av den goda konjunkturen.

3. Utrikeshandeln

Den svenska varuexporten ökade med 16,9 % 1994. Det är det högsta ökningstal som uppnåtts sedan början av 1950-talet. Den största expansionen skedde i Fjärran Östern samt i Central- och Östeuropa. Bakom exportökningen låg en internationell konjunkturuppgång i kombination med en mycket god konkurrenskraft för svensk produktion.

Under prognosperioden väntas den ekonomiska tillväxten bli fortsatt hög inom hela OECD-området, liksom i Fjärran Östern. Den starka tillväxten i USA under de senaste åren dämpas dock samtidigt som den tilltar i EU. Den totala marknadstillväxten för bearbetade varor väntas uppgå till ca 8 % såväl 1995 som 1996.

Under de senaste åren har den svenska exportindustrins konkurrenskraft förbättrats kraftigt. Förklaringen ligger dels i deprecieringen av den svenska kronan, dels i en snabb produktivitetstillväxt. Som ett resultat av detta gjorde exportindustrin stora marknadsandelsvinster både 1993 och 1994. I år bedöms de svenska exportpriserna i utländsk valuta stiga snabbare än de internationella exportpriserna trots att kronan antas deprecieras, mätt som årsgenomsnitt. Det förklaras dock till viss del av betydande prishöjningar på skogsprodukter och metaller. Dessa produkter, som i hög grad prissätts på världsmarknaden, har en större andel i svensk export än i många andra länder. Därmed får prisökningarna relativt sett större genomslag i de svenska exportpriserna än i de internationella. Den egentliga konkurrenskraften försämras därför inte i lika stor utsträckning som relativprisutvecklingen gör gällande. Mot bakgrund av detta och den gynnsamma konkurrensituation som svensk exportindustri befinner sig i antas att marknadsandelarna stiger något även under 1995.

Exporttillväxten bedöms ha kulminerat under 1994, men ökningstalen blir höga såväl i år som nästa år. Varuexporten bedöms stiga med ca 11 % 1995 och ca 8 % 1996. Under prognosperioden är det marknadstillväxten som är drivkraften i exportökningen när effekterna av konkurrenskraftsförbättringen minskar och marknadsandelsvinsterna därmed avtar. En faktor som kan innebära en restriktion för exporttillväxten är det höga kapacitetsutnyttjandet, som stigit snabbt inom exportsektorn under de senaste åren. Investeringsaktiviteten ökar dock under prognosperioden och inom basindustrin, den mest utsatta sektorn, väntas investeringsuppgången bli mycket kraftig. Därmed torde det inte uppstå några generella kapacitetsbrister.

Varuimporten ökade förra året med ca 15 %. Mest ökade importen av investeringsvaror. Utvecklingen under loppet av året var brant stigande och i december noterades en ökning på hela 36 %, från december 1993. Den extrema tillväxten i december är sannolikt relaterad till Sveriges inträde i EU och i viss mån en återspegling av att lagerinvesteringarna samtidigt ökade starkt. Även generellt sett ökade emellertid importen oväntat mycket under fjolåret, liksom under 1993. Denna utveckling är svår att förklara utifrån historiska mönster. Efter den starka konkurrenskraftförstärkning som skett för inhemskt producerade varor och tjänster,

främst till följd av kronans försvagning, skulle en betydande importsubstitution, till förmån för inhemsk produktion, vara rimlig. I stället steg importen snabbare än vad som kunde förväntas utifrån efterfrågeutvecklingen.

Tabell 3.1 Export och import av varor

	Miljarder kr.	Procentuell volymutveckling			Procentuell prisutveckling		
	1994	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Varuexport							
Bearbetade varor	399,2	20,0	12,6	8,5	2,8	8,0	1,5
Fartyg	6,6	-19,4	-44,5	0,0	4,6	6,6	2,3
Petroleumprodukter	10,9	-5,2	3,0	2,9	-5,8	3,7	2,8
Övriga råvaror	54,5	7,3	5,7	3,9	13,7	18,7	6,3
Summa Varuexport	**471,2**	**16,9**	**10,8**	**7,8**	**3,8**	**9,1**	**2,1**
Varuimport							
Bearbetade varor	314,4	15,9	8,4	7,0	3,6	6,0	1,7
Fartyg	2,9	87,7	14,0	-20,2	4,1	7,3	3,2
Råolja	16,2	0,9	2,7	2,5	-5,5	2,7	3,5
Petroleumprodukter	12,3	7,5	3,8	0,8	-5,0	0,1	3,1
Övriga råvaror	51,8	13,3	5,0	6,5	9,7	12,3	2,5
Summa Varuimport	**397,7**	**14,8**	**7,6**	**6,3**	**3,6**	**6,5**	**2,0**

Anm.: Varuexporten är i tabellen redovisad enligt utrikeshandelsstatistiken. Denna har till följd av ändrade statistikrutiner i samband med EU-inträdet resulterat i en överskattning av den faktiska exporten 1994. I nationalräkenskaperna har man sökt kompensera för detta genom att lägga in en korrigering på -3,5 miljarder kr andra halvåret 1994.
Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Under prognosperioden bedöms importen stiga i betydligt måttligare takt än under fjolåret. Detta förklaras dels av att importen under slutet av 1994 sannolikt var exceptionellt hög till följd av de förändrade importvillkor som följde av EU-medlemskapet. Samtidigt förändras tillväxtens sammansättning i riktning mot en långsammare exportexpansion, vilket dämpar importökningen. Importprognosen för innevarande år förutsätter att de senaste årens relativprishöjning för importen i någon mån återspeglas i förändrade handelsmönster. Under 1996 beräknas emellertid importen stiga något snabbare än den s.k. importvägda efterfrågan.

Bytesbalansen visade förra året ett överskott för första gången sedan 1986. Överskottet väntas stiga kraftigt från 6,6 miljarder kr 1994 till ca 69 miljarder kr år 1996, vilket motsvarar 4 % av BNP. Det främsta bidraget till överskottet kommer från handelsbalansen som 1996 väntas ge ett överskott på ca 127 miljarder kr, motsvarande 7 % av BNP. Utvecklingen av handelsbalansen beror såväl på en gynnsam volym - som prisutveckling för exporten relativt importen.

Tabell 3.2 Bytesbalans
Miljarder kronor

	1992	1993	1994	1995	1996
Varuexport	326,0	388,3	467,7	565,2	621,6
Varuimport	290,5	333,4	397,2	455,3	493,6
Korrigeringspost	-1,2	-0,9	-1,9	-1,0	-1,0
Handelsbalans	**34,7**	**54,0**	**68,6**	**108,9**	**127,0**
Sjöfartsnetto	8,3	8,5	9,3	10,3	11,1
Övriga transporter	1,4	1,7	1,1	1,2	1,3
Resevaluta	-22,8	-14,2	-15,8	-16,2	-17,1
Övriga tjänster	-0,1	1,6	2,6	1,5	2,6
Tjänstebalans	**-13,2**	**-2,4**	**-2,8**	**-3,2**	**-2,1**
Löner	0,6	0,8	0,8	1,0	1,0
Avkastning på kapital	-57,1	-69,8	-46,0	-37,3	-34,6
därav					
räntenetto	-66,0	-69,5	-61,4	-59,5	-56,9
direktinvesteringar	9,7	0,0	16,0	24,1	24,5
portföljaktier	-0,8	-0,4	-0,5	-1,9	-2,2
Övriga transfereringar	-15,2	-13,9	-14,0	-27,3	-22,7
Bytesbalansen	**-50,6**	**31,3**	**6,6**	**42,2**	**68,7**
Andel av BNP	-3,5	-2,2	0,4	2,6	4,0

Anm.: Bytesbalansen är enligt Riksbankens definition.
Anm.: På grund av avrundning summerar inte alltid delarna till totalen.
Källor: Konjunkturinstitutet, Riksbanken och Finansdepartementet.

Att bytesbalansen successivt förstärks beror också till viss del på ett minskat underskott i avkastningen på kapital. Denna post består av räntebetalningar till och från utlandet samt av avkastningen från direktinvesteringar och portföljaktier. Efter en lång period av stigande underskott vände utvecklingen under 1994. Förbättringen väntas fortsätta under prognosperioden till följd av dels stigande avkastning på svenska direktinvesteringar i utlandet, dels minskat underskott i räntenettot. Stigande överskott i bytesbalansen under 1995 och 1996 bedöms resultera i en minskning av den räntebärande nettoskulden till utlandet och därmed minskade räntebetalningar. Förbättringen i räntenettot begränsas dock av att den genomsnittliga räntesatsen på utlandsskulden stiger.

Från och med årsskiftet 1995 påverkas också bytesbalansen av transfereringar till och från EU. Nettobelastningen på bytesbalansen av avgiften till EU och återflödet till Sverige beräknas uppgå till ca 14 miljarder kronor 1995 och ca 9 miljarder kronor 1996.

4. Näringslivets produktion

Näringslivets produktion steg med drygt 4 % 1994. Till följd av en kraftig exporttillväxt var merparten av uppgången 1994 industriledd. Industriproduktionen ökade med knappt 11 % vilket medförde ett snabbt stigande kapacitetsutnyttjande. Inom de industrirelaterade delarna av tjänstesektorn steg produktionen också avsevärt under året.

Tabell 4.1 Näringslivets produktion
Procentuell volymförändring

	1992	1993	1994	1995	1996
Jordbruk, fiske och skogsbruk	-2,9	7,4	5,0	3,9	1,9
Industri	-3,3	1,5	10,6	8,0	6,0
El, gas, värme och vattenverk	-1,9	-1,2	0,6	3,5	1,5
Byggnadsindustri	-4,5	-6,6	-4,5	4,5	4,9
Näringslivets tjänster	1,0	-3,6	3,5	2,5	4,1
Summa näringslivet	**-1,0**	**-2,1**	**4,2**	**4,1**	**4,5**

Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Produktionen i näringslivet beräknas öka med drygt 4 % såväl 1995 som 1996. En tilltagande europeisk tillväxt samt en investeringsledd uppgång i den inhemska efterfrågan förväntas innebära en fortsatt stark efterfrågan på industriprodukter. Uppgången begränsas dock i viss mån av det höga kapacitetsutnyttjandet. Den tilltagande aktiviteten i industrisektorn medför en fortsatt expansion i de industrirelaterade tjänstebranscherna. År 1996 bedöms också uppgången i den privata konsumtionen ge ett positivt bidrag till tjänsteproduktionen. Byggandets utveckling vänder i år till följd av kraftigt ökande byggnadsinvesteringar i näringslivet samt ökande infrastrukturinvesteringar. Också de stora ROT-satsningar som görs, bl.a. inom bostadsområdet, bidrar till uppgången.

4.1 Industrin

Den exportledda konjunkturuppgången i industrin spred sig 1994 också till de hemmamarknadsorienterade industribranscherna. Den totala volymökningen uppgick till 10,6 %. Enligt Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer från mars planerar företagen för en markant höjning av industriproduktionen också under 1995. Tillväxttakten torde dock avta bl.a. till följd av kapacitetsbrister inom basindustrin. Bakom uppgången ligger en förstärkning av det europeiska konjunkturläget samt en ökad inhemsk efterfrågan på investeringsvaror. Under perioden förväntas också en viss importsubstitution ske till förmån för inhemska tillverkare till följd av det gynnsamma konkurrensläget.

Det faktiska kapacitetsutnyttjandet uppgick till 89,2 % under fjärde kvartalet 1994. Utnyttjandegraden låg därmed endast en procentenhet lägre än den tidigare noterade toppnivån för 1989. Företagens investe-

ringsplaner innebär dock en fortsatt kraftig utbyggnad av produktionskapaciteten under prognosperioden. Dessutom kvarstår en viss potential till ökad utnyttjandegrad av befintlig maskinpark genom exempelvis införande av fler skift. Enligt Konjunkturinstitutets barometer sjönk kapacitetsutnyttjandet under första kvartalet 1995 trots en fortsatt stark produktionsutveckling. Mycket tyder därför på att några generella flaskhalsproblem inte torde uppkomma under prognosperioden.

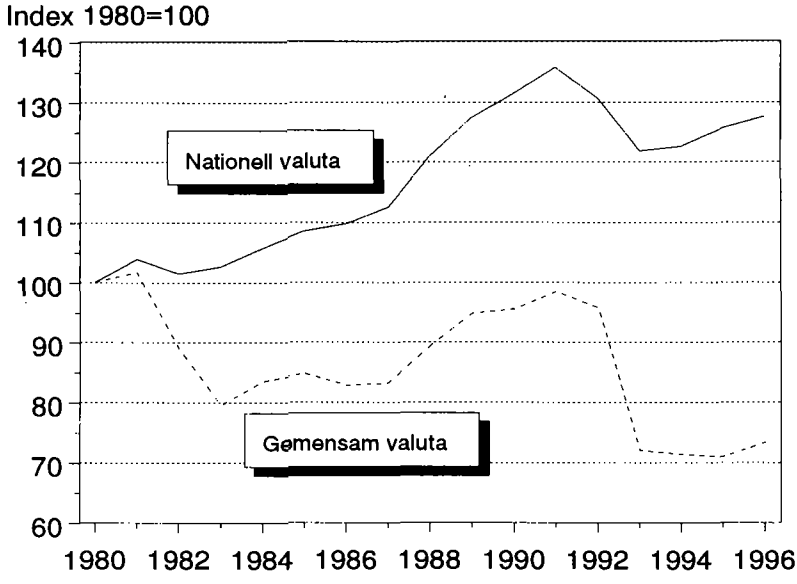
Tabell 4.2 Nyckeltal för industrin
Procentuell förändring

	1992	1993	1994	1995	1996
Industriproduktion	-3,3	1,5	10,6	8,0	6,0
Lönekostnad per timme	3,7	0,7	3,9	5,6	5,7
Produktivitet	5,4	6,5	5,1	2,4	2,4
Enhetsarbetskostnad, (ULC)	-1,6	-5,5	-1,1	3,1	3,2
14 OECD-länders ULC	2,2	1,4	-1,8	0,7	1,6
14 OECD-länders ULC, SEK	1,1	25,5	-0,1	3,7	-0,2
Relativ ULC, SEK	**-2,7**	**-24,7**	**-1,0**	**-0,6**	**3,4**
Vinstmarginal, förändring	**0,7**	**3,0**	**0,7**	**1,4**	**-0,3**
Bruttoöverskottsandel[1]	23,1	31,3	33,9	37,8	37,3

[1] *Bruttoöverskottsandelen* avser andelen av förädlingsvärdet till faktorpris. Uppgifterna över lönsamhetsutvecklingen avser industri exkl. petroleumraffinaderier och varv.
Anm.: Konkurrentländernas ULC (Unit Labour Cost, dvs. arbetskostnad per producerad enhet) och växelkurser är viktade med OECD:s konkurrensvikter, som tar hänsyn till konkurrensen med både export och hemmaproduktion på exportmarknaden. Konkurrensen gentemot länder utanför OECD-området är inte inkluderad.
*Källor:*OECD, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Kronförsvagningen samt kraftiga produktivitetsförbättringar har inneburit en starkt förbättrad konkurrenkraft mellan 1991 och 1994. Under prognosperioden avtar produktivitetstillväxten genom att utrymmet för ytterligare stora rationaliseringar bedöms vara begränsat. Tillgången på arbetskraft förväntas bli god under de närmaste åren. Det gynnsamma vinstläget och sysselsättningsökningen medför dock att industrilönerna beräknas stiga med 5 resp 5,5 % åren 1995 och 1996, vilket är drygt 1 procentenhet mer än ökningstakten i konkurrentländerna. Höjningen av arbetsgivaravgifterna med 1,5 procentenheter samt det riktade anställningstödet innebär att industrins lönekostnad per timme stiger med 5,6 % 1995 och med 5,7 % 1996. Industrins enhetsarbetskostnad ökar därmed mer än i konkurrentländerna. Trots detta består i hög grad svensk industris gynnsamma konkurrenssituation.

Diagram 4.1 Industrins arbetskostnad per producerad enhet i Sverige relativt 14 OECD-länder 1980-1996



Källor: OECD, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Konjunkturuppgången har inneburit en kraftig lönsamhetsförbättring. År 1994 steg industrins vinstandel, mätt som driftsöverskottet brutto som andel av förädlingsvärdet, till 34 %. Internationella lönsamhetsjämförelser visar dock att denna nivå inte är anmärkningsvärd om man beaktar svensk industris höga andel kapitalintensiv industri. Som en följd av den internationellt starkt integrerade kapitalmarknaden är det troligt att vinstandelen kommer att ligga i närheten av denna nivå även mera långsiktigt.

Insatsvarukostnaden ökar kraftigt i år när världsmarknadspriset på framförallt basindustriprodukter höjs avsevärt. Den snabbt stigande efterfrågan i Nordamerika och Västeuropa väntas leda till betydande prishöjningar under prognosperioden. Det bidrar till att de rörliga kostnaderna ökar med 6 % under 1995. Lönsamheten i industrin förbättras dock ytterligare genom fortsatta prishöjningar inom framför allt basindustrin. 1996 beräknas de rörliga kostnaderna stiga med 3,6 % när ökningstakten för insatspriserna avtar. Den kraftiga kapacitetsutbyggnaden inom industrin bedöms leda till att exportföretagen är relativt återhållsamma med prishöjningar. I prognosen har antagits att kronan apprecierar med ca 2 % mätt som årsgenomsnitt mellan 1995 och 1996. Det innebär minskande marginaler i exportsektorn vilket medför att lönsamheten i industrin sjunker något under 1996.

4.2 Byggnadsverksamheten

Byggproduktionen beräknas totalt öka med knappt 10 % mellan 1994 och 1996 efter att ha minskat med 20 % mellan 1991 och 1994. Tecken på en konjunkturuppgång kunde noteras redan förra året. Vakansgraden på kommersiella fastigheter stabiliserades samtidigt som priserna steg svagt. I expansiva delar av landet sjönk vakansgraden. Sammanlagt ökade bygginvesteringarna i näringslivet med 14 % under 1994. Antalet påbörjade lägenheter verkar också ha bottnat. Antalet påbörjade lägenheter uppgick till 12 000 såväl 1993 som 1994 efter att ha minskat kraftigt under början av 1990-talet.

Tabell 4.3 Byggnadsverksamhet
Procentuell volymförändring

	Miljarder kr 1994	1992	1993	1994	1995	1996
Byggnadsinvesteringar	109,6	-7,7	-19,2	-11,5	3,1	7,3
därav näringsliv	47,5	-11,8	-13,3	14,1	16,0	6,1
myndigheter	25,8	0,7	12,4	5,7	8,5	4,2
bostäder	36,3	-7,3	-31,0	-37,5	-18,2	12,4
Reparation och underhåll	76,8	-8,4	13,6	7,5	6,6	1,5
Totalt	**186,5**	**-7,9**	**-9,8**	**-4,6**	**4,5**	**4,9**

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Det höga resursutnyttjandet i delar av näringslivet beräknas medföra en kraftig ökning av näringslivets byggnadsinvesteringar under prognosperioden. Därtill har regeringen lagt fram ett stimulanspaket för byggandet för att förhindra en permanent utslagning av byggkapacitet. Den totala kostnadsramen på 4,7 miljarder kronor innehåller bl.a. bidrag till ombyggnation av bostäder samt medel för upprustning av offentliga lokaler. Dessutom tillkommer närmare 2 miljarder som avser miljöinvesteringar. Under perioden påbörjas dessutom ett antal större avgiftsfinansierade infrastrukturprojekt vilka drar upp byggandet ytterligare. De höga realräntorna samt den svaga utvecklingen av hushållens disponibla inkomster bedöms dock hålla tillbaka efterfrågan på nya bostäder. Samtidigt förväntas vakansgraden sjunka markant i takt med att arbetsmarknadsläget förbättras. Det låga igångsättandet under 1993-1994 innebär att mycket få bostäder färdigställs under 1995. Risken för en snar bostadsbrist inom vissa expansiva regioner är därför överhängande. För att stimulera nyproduktionen ämnar därför regeringen att införa ett tidsbegränsat investeringsbidrag som avser tiden 20 april 1995 till 31 december 1996. Tillsammans med den ökande bostadsefterfrågan väntas detta leda till att bostadsproduktionen vänder uppåt under andra halvåret 1995.

5. Arbetsmarknad

Återhämtningen i ekonomin har inneburit att arbetsmarknadsläget långsamt förbättrats. Sedan inledningen av 1994 har antalet sysselsatta stigit. Denna uppgång föregicks av ett stigande antal lediga platser. Att efterfrågan på arbetskraft fortsatt att öka återspeglas i antalet nya platser. I februari fanns ca 10 000 fler lediga platser än för ett år sedan. Detta innebär en uppgång med 25 %, dock från en mycket låg nivå. Antalet varsel har minskat och återgått till de nivåer som rådde under andra hälften av 1980-talet, dvs. till ca 3 000 per månad. Minskningen av arbetslösheten till följd av den stigande sysselsättningen har dock hittills hållits tillbaka av en ökande medelarbetstid och ett stigande arbetskraftsutbud. Antalet öppet arbetslösa uppgick till ca 330 000 personer i början av 1995, vilket är drygt 20 000 färre än för ett år sedan. Samtidigt minskade antalet deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder med ca 15 000 personer.

Den markanta uppgången i medelarbetstiden 1994 berodde på färre semesterdagar, en minskad frånvaro och ett ökat övertidsuttag. Både 1995 och 1996 förutses medelarbetstiden sjunka något. I takt med att ekonomin förbättras väntas företagen dra ned på övertidsarbete och i större utsträckning nyanställa personal. Dessutom ökar normalt frånvaron i samband med konjunkturuppgångar.

Den stigande produktionen, satsningarna på sysselsättningsskapande åtgärder samt en återgång av medelarbetstiden till normala nivåer väntas medföra en sammanlagd sysselsättningsökning med ca 175 000 personer mellan 1994 och 1996. Hittills har sysselsättningen stigit främst i den privata tjänstesektorn, men till viss del också inom industrin. Det är främst i dessa branscher som expansionen förutses ske också under prognosperioden. Uppgången inom den privata *tjänstesektorn* beror delvis på omstruktureringar som innebär att offentlig verksamhet har privatiserats men också på att industriföretag lägger ut verksamhet på entreprenad istället för att genomföra den i egen regi. Det är främst uppdragsverksamheten, men också samfärdsel samt de industriinriktade delarna av partihandeln, som expanderar under perioden. Den förväntade sysselsättningsökningen inom den privata tjänstesektorn, med sammanlagt 120 000 personer mellan 1993 och 1996, innebär att den föregående nedgången med 7 % mellan 1990 och 1993 återhämtas. Inom *industrin* bedöms nu produktivitetsutvecklingen avmattas, efter de föregående årens starka tillväxt. Den fortsatt kraftiga produktionsökningen väntas därmed ge utslag i ett betydande nyanställningsbehov. Mellan 1994 och 1996 beräknas antalet sysselsatta i industrin öka med över 80 000 personer, eller med ca 11 %. Denna uppgång ska dock ses mot bakgrund av den minskning med närmare 25 % som skedde mellan 1989 och 1993. I *byggnadsverksamheten* förutses en viss expansion under prognosperioden till följd av ökat byggande inom näringsliv och offentlig sektor. För nästa år väntas en uppgång av bostadsbyggandet delvis till följd av det nu föreslagna investeringsbidraget. Inom den *offentliga verksamheten* väntas sysselsättningen fortsätta att falla.

Tabell 5.1 Arbetsmarknad
Tusental personer (i åldrarna 16-64 år)

	Nivå	Förändring från föregående år			
	1993	1993	1994	1995	1996
Sysselsättning					
Jord- och skogsbruk	137	-4	-2	2	0
Industri	772	-69	-10	45	38
Byggnadsverksamhet	236	-36	-17	15	15
Privata tjänster	1 507	-54	31	49	43
Kommunal verksamhet	1 113	-48	-27	-15	-15
Statlig verksamhet	194	-8	-11	-4	-3
Totalt	**3 964**	**-221**	**-38**	**94**	**80**
Arbetskraft, totalt	4 320	-103	-53	55	45
Arbetslösa	**356**	**120**	**-16**	**-39**	**-35**
% av arbetskraften, nivå	**8,2**	**8,2**	**8,0**	**7,0**	**6,1**
Personer i arbetsmarknads-politiska åtgärder, nivå	183	183	216	222	226
% av arbetskraften, nivå	4,2	4,2	5,1	5,1	5,2

Anm.: I begreppet arbetsmarknadspolitiska åtgärder ovan ingår ej åtgärderna jobbsökaraktiviteter samt starta-eget-bidrag. Dessa beräknas omfatta ca 13 000 personer år 1996.
Källor: Statistiska centralbyrån (AKU) och Finansdepartementet.

Den höga produktivitetstillväxten i näringslivet under ekonomins nedgångsfas i början av 1990-talet sammanhängde med omfattande rationaliseringar och sysselsättningsneddragningar. Utvecklingen var särskilt markant i industrin. Under 1995 och 1996 väntas näringslivets produktivitetstillväxt gå in i ett lugnare skede och begränsas till 1,0 - 1,5 % per år. En given produktionsökning ger därmed en större sysselsättning än under de föregående åren.

Bristsituationer som skulle verka hämmande på produktions- och sysselsättningsexpansionen förutses inte bli något generellt problem. Enligt Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer från mars förväntas det inte uppstå någon brist på arbetskraft annat än för särskilda yrkesgrupper inom vissa branscher, t.ex. gällande högutbildad teknisk personal.

I vilken mån arbetslösheten påverkas av den beräknade ökningen av sysselsättningen med 175 000 personer från 1994 till 1996, är avhängigt av hur känsligt i det underliggande utbudet är för förändringar i efterfrågan på arbetskraft. I prognosen beräknas utbudet öka med sammanlagt 100 000 personer mellan 1994 och 1996 till följd av att fler personer aktivt söker sig ut på arbetsmarknaden när arbetsmarknadsläget ljusnar. Expansionen av antalet reguljära utbildningsplatser verkar i dämpande riktning på utbudsökningen. Den öppna arbetslösheten beräknas minska med 75 000 personer från 1994 till 1996. Samtidigt utökas antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder med ca 10 000 personer. Den öppna arbetslösheten beräknas därmed falla från 8,0 procent 1994 till 6,1 procent 1996. Ett oroande tecken är att trots att arbetsmarknadsläget har

förbättrats kvarstår andelen långtidsarbetslösa på en med svenska mått mätt hög nivå, närmare 40 %. En hög andel långtidsarbetslösa riskerar att förhindra en flexibelt fungerande arbetsmarknad och lönebildning. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, som beräknas uppgå till ca 5 % av arbetskraften, kommer dock i större utsträckning än tidigare att inriktas mot personer som riskerar en permanent utslagning från arbetsmarknaden. Detta minskar risken för en inflationsdrivande lönebildning.

6. Löner

I början av 1990-talet skedde en markant nedväxling av löneutvecklingen, bl.a. till följd av det snabbt försämrade arbetsmarknadsläget. Den öppna arbetslösheten steg från ca 1,5 % i slutet av 1980-talet till över 8 % 1993. Löneökningstakten, som började dämpas markant redan 1991, föll från närmare 10 % 1990 till 3,3 % 1993. Den underliggande ökningstakten för 1993 var därtill sannolikt uppemot en procentenhet lägre, dvs. uppgick till ca 2,5 %, delvis till följd av effekter av förändringar i arbetskraftens sammansättning då sysselsättningen minskar.

Jämfört med denna underliggande utveckling steg löneökningstakten något 1994, trots att arbetslösheten var mycket hög. Olika statistikkällor ger dock en något olika bild. Enligt beräkningar utgående från den totala lönesumman, relaterat till antalet arbetade timmar, steg timlönen med 3,5 % 1994. Enligt den andra statistikkällan, den s.k. förtjänststatistiken, var ökningen ca 1 procentenhet lägre. En delförklaring kan vara att lönesummeberäkningarna också fångar upp sådant som extra utbetalningar av resultatbonus som skedde i slutet av förra året. Ovanligt stora löneutbetalningar för övertid och extraarbete har sannolikt gjorts inför höjningarna av egenavgifterna, den statliga inkomstskatten och av kommunalskatterna i vissa kommuner. Effekten av dessa faktorer på löneutvecklingen 1994 är emellertid svår att uppskatta.

Enligt den s.k. Edin-gruppens slutsatser kan de svenska arbetskraftskostnaderna inte öka snabbare än i övriga Västeuropa om Sverige ska kunna ha en balanserad ekonomisk utveckling med samma prisstabilitet som i dessa länder. Detta leder fram till en norm för ökningstakten på ca 3,5 % per år.

Lönerna beräknas öka med 3,5 % respektive 4,0 % 1995 och 1996. SCB:s senaste inflationsenkät visar att löneförväntningarna ligger ungefär i linje med denna prognos. Löneökningarna väntas således överstiga den s.k. Edin-normen år 1996, trots att arbetslösheten väntas förbli hög. Detta kan tolkas som att det kvarstår höga inflations- och löneökningsförväntningar eller att arbetsmarknaden inte är tillräckligt flexibel.

Tabell 6.1 Löner
Årlig procentuell förändring

	1993	1994	1995	1996
Avtal	0,9	1,5		
Löneglidning	2,4	2,0		
Summa	**3,3**	**3,5**	**3,5**	**4,0**

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Lönerna i industrin beräknas stiga med ca 1,5 procentenheter mer än genomsnittet för hela ekonomin, till följd av den snabba expansionen inom de exportrelaterade näringarna. Tudelningen i ekonomin med en mycket gynnsam vinstutveckling i de exportberoende branscherna riskerar

att försvaga arbetsgivarnas incitament till att hålla tillbaka löneutvecklingen. Detta förstärks av den rörliga växelkursen. Å andra sidan bedöms det inte uppstå lönedrivande bristsituationer vad gäller arbetskraften. Trots att andelen företag med brist på vissa yrkeskategorier stigit successivt under 1994 är andelen företag som, enligt konjunkturinstitutets barometer, uppger denna orsak som huvudsaklig restriktion för produktionsökningar historiskt sett mycket låg.

En risk finns för spridningseffekter av löneökningarna i industrin till övriga branscher. Risken motverkas dock av den svaga konsumtionsefterfrågan som försvårar möjligheterna att kompensera löneökningar med prishöjningar i de hemmamarknadsorienterade näringarna. Tillgången på arbetskraft är dessutom god inom dessa branscher, förutom vad gäller vissa delar av uppdragsverksamheten. Inom den offentliga sektorn bedöms fortsatta besparingskrav, samt ett tydligare samband mellan löne- och sysselsättningsutvecklingen inom verksamheter som har ett tydligt givet nominellt utgiftsutrymme, medverka till en långsammare ökningstakt av timlönerna än i ekonomin som helhet.

Förändringar i arbetskraftens sammansättning, t.ex. att andelen yngre stiger när sysselsättningen ökar, kan marginellt hålla tillbaka genomsnittslönen. Å andra sidan motverkas detta genom att sysselsättningen stiger i branscher med relativt sett högre lönenivå.

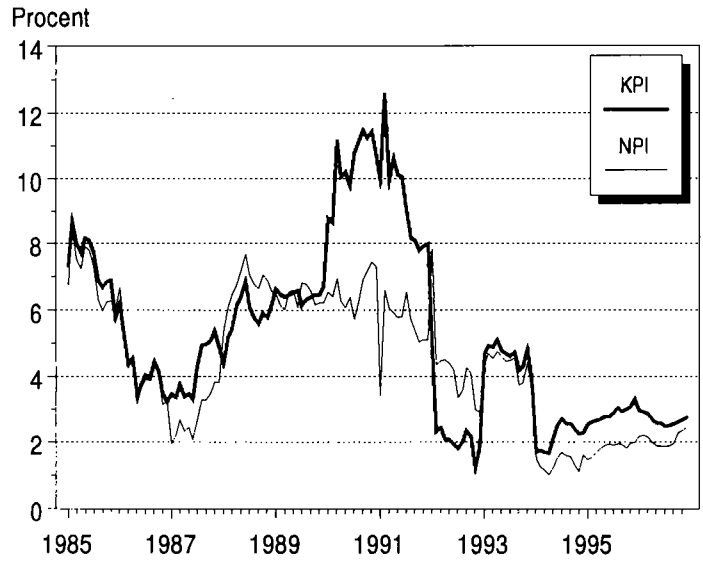
Att lönerna i Finland förutses stiga med hela 5 % 1995 skulle kunna tolkas som ett oroande tecken med tanke på att den finska arbetslösheten fortfarande ligger på en mycket hög nivå. Detta skulle kunna tas som ett exempel på att lönebildningen är relativt okänslig för nivån på arbetslösheten. I Finland har bl.a. disponibelinkomsterna i konjunkturnedgången fallit betydligt mer, vilket torde öka kraven på löneökningar i ekonomins återhämtningsfas. Tillväxttakten i den privata konsumtionen och i de inhemska näringarna är samtidigt betydligt starkare i Finland, något som enligt tidigare resonemang torde leda till högre löneökningar. Löneökningen i Sverige behöver därmed inte bli lika snabb.

Sammantaget förutsätter denna prognos att de som idag står utan reguljär sysselsättning kommer att ha en reell inverkan på lönebildningen. Om lönerna skulle stiga mer än beräknat riskerar den ekonomiska återhämtningen att avbrytas i förtid.

7. Inflation

Konsumentpriserna har under början av året utvecklats ungefär som förväntades i den preliminära nationalbudgeten i januari. Från december till mars ökade KPI med 1,5 % samtidigt som nettoprisindex ökade med 0,7 %. Utfallet visar att utrymmet för prishöjningar i konsumentledet för närvarande är relativt begränsat. Detta speglar sannolikt hushållens dämpade efterfrågan. Utvecklingen av efterfrågan är en faktor som kommer att bestämma inflationen under prognosperioden. Därtill kommer emellertid också faktorer som hur inflationsförväntningarna och växelkursen utvecklas samt hur lönebildningen fungerar.

Diagram 7.1 Konsumentprisutvecklingen
Procentuell förändring över 12 månader



Anm.: Vid beräkning av 12-månaderstalen har en avräkning gjorts för skillnaden mellan december månads långtidsindex och korttidsindex.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Lönekostnaderna inom näringslivet ökade förra året med 3,3 %. Samtidigt förbättrades produktiviteten med drygt 1 %. Enhetsarbetskostnaden ökade sålunda med ca 2 %, dvs. ungefär i samma takt som de genomsnittliga konsumentpriserna. Under prognosperioden väntas löneökningarna tillta något, i synnerhet inom industrin. I kombination med en relativt oförändrad produktivitetstillväxt beräknas enhetsarbetskostnaden öka med 3,0 % 1996. Bidraget till inflationen väntas sålunda förstärkas något.

Industrins hemmamarknadspriser har under senare tid ökat i tilltagande takt. Prisökningstakten mätt på årsbasis har stigit från ca 3 % i början av 1994 till drygt 8 % i februari. Detta är delvis en följd av att industrins

kapacitetsutnyttjande stigit. Inom vissa branscher ligger man mycket nära kapacitetstaket, vilket kan resultera i högre priser, i synnerhet om alternativet till försäljning på den inhemska marknaden är försäljning i utlandet till ett högre pris i svenska kronor. En betydande del av uppgången för de totala hemmamarknadspriserna förklaras dock av stigande insatsvarupriser. Dessa är i många fall orsakade av en prisuppgång på världsmarknaden, exempelvis gäller detta priset på pappersmassa, metaller och kemikalier. Industrins hemmamarknadspriser på konsumtionsvaror, som har den mest direkta kopplingen till utvecklingen av KPI, har inte stigit i motsvarande grad. Den årliga ökningstakten för dessa produkter låg i februari på knappt 4 %.

Uppgången i insatsvarupriser påverkar även konsumtionsvarupriserna, men erfarenheten visar att priserna för dessa grupper kan utvecklas olika under avsevärd tid. I den rådande situationen är det sannolikt att prisuppgången på insatsvaror i vissa fall kommer att tas ut i form av högre exportpriser snarare än på inhemska konsumtionsvaror. Genom den kraftiga ökning av industrins investeringar som nu sker bedöms inte heller kapacitetsproblemen utgöra någon betydande inflationsrisk under prognosperioden. Ett tecken på detta är att industrins kapacitetsutnyttjande under det första kvartalet i år sjönk enligt Konjunkturinstitutets barometer. Industrins bidrag till inflationen beräknas sålunda bli relativt oförändrat.

Den svaga utvecklingen för den svenska kronan under början av 1995 är en omständighet som bidrar till att höja inflationstrycket i ekonomin. Under prognosperioden som helhet antas en viss appreciering ske, men jämfört med den preliminära nationalbudgeten baseras nu prognosen på en betydligt svagare krona under hela prognosperioden. I år väntas därmed importpriserna ge ett större bidrag till inflationen än tidigare beräknat. Ökningstakten bedöms bli något högre än 1994. Nästa år beräknas importprisökningarna minska, till följd av den antagna apprecieringen.

Inflationsförväntningarnas utveckling har under de senaste månaderna varierat bland olika grupper i ekonomin. Enligt Riksbankens enkätundersökning har inflationsförväntningarna stigit bland flertalet tillfrågade aktörer, i synnerhet bland arbetstagarorganisationerna. Förväntningarna om inflationen på 1 à 2 års sikt ligger generellt mellan 3,5 % och 4,0 %. Högst är inflationsförväntningarna inom industrin. Detta bekräftas av konjunkturbarometern enligt vilken inflationsförväntningarna inom industrin stigit successivt under 1994 och i mars i år låg på 4 % på ett års sikt. Sannolikt speglar detta delvis den höga aktivitetsnivån inom industrin. Hushållens inflationsförväntningar har i stället fallit under de senaste månaderna. Från att ha legat över 3 % i slutet av 1994 sjönk förväntningarna till något över 2 % i februari. Bilden är sålunda inte helt entydig. Sammantaget förefaller emellertid inflationsförväntningarna ha stigit något under vintern.

Tabell 7.1 Konsumentpriser
Årlig procentuell förändring

	1992	1993	1994	1995	1996
KPI årsgenomsnitt	**2,3**	**4,7**	**2,2**	**2,9**	**2,7**
KPI dec.-dec.	**1,9**	**3,9**	**2,3**	**3,3**	**2,8**
Basbelopp	33 700	34 400	35 200	35 700	36 300
NPI årsgenomsnitt	**4,2**	**4,3**	**1,4**	**1,9**	**2,1**
NPI dec.-dec.	**2,9**	**3,6**	**1,6**	**2,0**	**2,4**
IPI privat konsumtion	2,6	5,8	3,0	3,2	2,4
OECD, KPI	3,1	2,8	2,3	2,6	2,9

Anm.: Vid beräkningen av 1994 och 1995 års basbelopp har en avräkning skett med 1,9 respektive 0,2 procentenheter för deprecieringens direkta effekter. För 1995 och 1996 har dessutom gjorts en avräkning på 40 % av den återstående uppräkningsfaktorn.
Källor: OECD, Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Under innevarande år bedöms KPI öka med 3,3 % och nästföljande år med 2,8 %. Förklaringen till att ökningstakten minskar mellan åren är dels att importpriserna väntas stiga betydligt mer i år än nästa år, dels att den sammantagna effekten av förändrade indirekta skatter och subventioner bedöms bli mindre 1996 än under innevarande år. Under antagande om full övervältring uppgår effekten av dessa åtgärder i år och nästa år till 1,0 respektive 0,3 procentenheter. Bland åtgärderna avseende 1995 kan nämnas indexering av vissa punktskatter, slopandet av det s.k. ROT-avdraget, höjda arbetsgivaravgifter, höjd moms på porto och serveringstjänster, höjda tullar, samt höjd patientavgift för läkemedel och tandvård. Dessutom infördes i januari ett s.k. ROT-bidrag som emellertid avskaffas i oktober i år. Nästa år sker bl.a. en höjning av fastighetsskatten samt en breddning av basen för fastighetsskatt, fastighetstaxering av småhus, indexering av vissa punkskatter, höjning av bilaccisen, höjd patitentavgift för tandvård och läkemedel samt momsbeläggning av dagstidningar och charterresor till övriga EU-länder. Dessutom sänks i januari mervärdesskatten på livsmedel från 21 % till 12 %, vilket motsvarar en KPI-minskning på drygt 1 procentenhet.

Hushållens efterfrågan bedöms emellertid bli relativt svag under prognosperioden. Den privata konsumtionen förutses i år minska med 0,5 % för att nästa år öka med 1,0 %. Samtidigt förväntas konkurrensen stärkas till följd av medlemskapet i EU. Detta beräknas bidra till att utrymmet för konsumentprishöjningar i allmänhet torde bli begränsat under prognosperioden samtidigt som effekten av de nämnda åtgärderna på skatteområdet inte omedelbart övervältras på konsumenterna fullt ut. KPI kommer därför inte att höjas i motsvarande grad. I det s.k. Nettoprisindex (NPI) räknas indirekta skatter och subventioner bort. NPI beräknas i år och nästa år öka med 2,0 % respektive 2,4 %. Avräkningen av effekten av höjda indirekta skatter och minskade suvbentioner görs emellertid omedelbart i NPI och med det fulla värdet av förändringen. Då övervältringen på kort sikt sällan är total kommer NPI därför att underskatta den underliggande inflationen, d.v.s den inflation som skulle

ha etablerats med oförändrade åtgärder, under perioder då indirekta skatter höjs. Vid rimliga antaganden om graden av övervältring kan den underliggande inflationen grovt beräknas till 2,7 % 1995 och 2,6 % 1996.

8. Hushållens ekonomi och privat konsumtion

År 1994 skedde en viss återhämtning av hushållens inkomster och konsumtion efter det kraftiga fallet 1993. Hushållens realt disponibla inkomster steg med 1 % 1994 medan den privata konsumtionen ökade med 0,5 %. Uppgången i sparandet fortsatte och sedan 1989 har sparkvoten stigit med drygt 13 procentenheter.

Tabell 8.1 Hushållens inkomster, konsumtion och sparande

	Miljarder kr Löpande priser	Procentuell utveckling 1991 års priser			Procentuellt bidrag till realinkomstutvecklingen		
	1994	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Lönesumma inkl. sjuklön	**655,9**	**2,1**	**2,6**	**2,8**	**1,5**	**1,9**	**2,2**
därav timlön före skatt		0,9	0,6	1,1	0,6	0,4	0,9
sysselsättning		1,2	2,0	1,7	0,9	1,5	1,3
Transfereringar från offentlig sektor	**393,0**	**2,7**	**-3,0**	**-4,5**	**1,2**	**-1,4**	**-2,0**
Pensioner	205,7	2,8	-0,1	0,0	0,6	0,0	0,0
Sjukförsäkring m.m.	44,7	-7,2	0,7	-6,5	-0,4	0,0	-0,3
Arbetslöshetsbidrag m.m.	57,9	-3,5	-9,5	-15,6	-0,2	-0,6	-1,0
Övriga transfereringar	84,7	13,9	-7,8	-7,4	1,2	-0,8	-0,7
Räntor och utdelningar, netto	**-25,3**				**0,8**	**0,9**	**0,9**
Övriga inkomster, netto	**182,9**	**-2,8**	**0,4**	**1,2**	**-0,6**	**0,1**	**0,2**
Direkta skatter	**312,3**	**5,9**	**10,5**	**2,9**	**-2,0**	**-3,7**	**-1,2**
Disponibel inkomst	**894,1**	**1,0**	**-2,2**	**0,2**	**1,0**	**-2,2**	**0,2**
Privat konsumtion	**820,2**	**0,5**	**-0,5**	**1,0**			
Sparkvot, nivå i % av disponibel inkomst		**8,3**	**6,7**	**5,9**			

Anm.: Lönesumma, inkomstöverföringar, räntenetto och skatter är deflaterade med KPI. Disponibel inkomst är deflaterad med implicit prisindex för privat konsumtion (IPI). Skillnaden mellan KPI och IPI påverkar posten "Övriga inkomster, netto".
Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Inkomstökningen 1994 baserades på en positiv utveckling av löneinkomsterna, både genom ökad sysselsättning i timmar och ökad reallön före skatt. Ett starkt bidrag till inkomstökningen kom från en fortsatt förbättring av hushållens nettoinkomster av räntor och utdelningar. De senaste årens höga finansiella sparande har medfört en successiv förstärkning av hushållens finansiella ställning, såväl genom ökning av tillgångarna som minskning av skulderna.

Uppgången i sysselsättningen förstärks under 1995 och arbetslösheten minskar. Den genomsnittliga reala timlönen före skatt stiger något och den reala lönesumman beräknas öka med 2,6 %. Löneinkomsterna och en fortsatt förbättring av räntenettot ger sammantaget ett positivt bidrag på

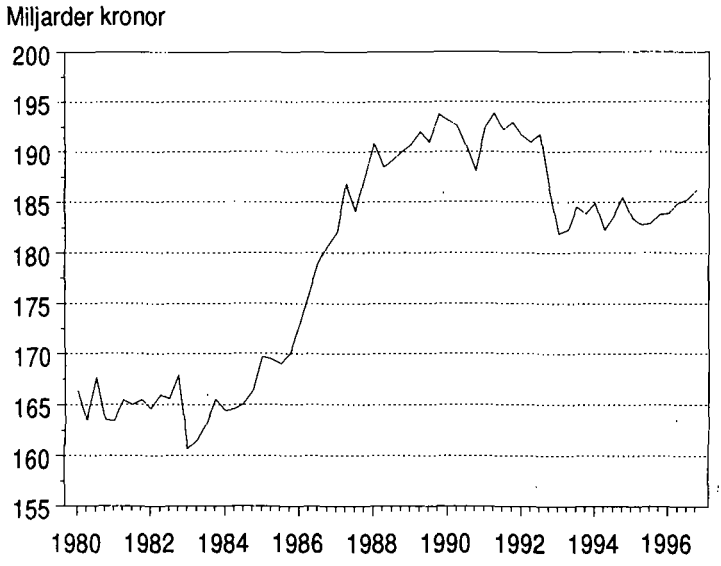
nära 3 procentenheter till inkomstutvecklingen 1995. Direkta skatter och transfereringar från offentlig sektor drar ned den realt disponibla inkomsutvecklingen med ca 5 procentenheter. Detta är huvudsakligen en följd av vidtagna budgetförstärkande åtgärder, men beror även på minskade bidrag när läget på arbetsmarknaden förbättras. Sammantaget beräknas hushållens realt disponibla inkomster minska med 2,2 % 1995. Det är i stort sett oförändrat sedan prognosen i den preliminära nationalbudgeten.

Inkomstutvecklingen för 1996 karakteriseras av samma faktorer som 1995. Löne- och kapitalinkomsterna stiger medan ytterligare budgetförstärkande åtgärder drar ned inkomsterna. De realt disponibla inkomsterna beräknas öka med 0,2 %. Hushållens inkomstutveckling för 1996 bedöms således nu bli starkare än den inkomstminskning på 0,5 % som beräknades i den preliminära nationalbudgeten. Upprevideringen av realinkomsterna är huvudsakligen en följd av att inflationen justerats ned som ett resultat av sänkt mervärdesskatt.

Den privata konsumtionens utveckling under loppet av det andra halvåret 1994 var relativt stark. Uppgången torde delvis spegla att ett antal faktorer som bidragit till den svaga konsumtionsutvecklingen under början av 1990-talet minskat i betydelse. Hushållen har minskat sin skuldsättningsgrad som under slutet av 1980-talet var mycket hög. Den totala skulden satt i relation till den disponibla inkomsten är i dag nere på samma nivå som i slutet av 70-talet. Amorteringstakten har också avtagit ordentligt. De svenska hushållens situation förefaller i detta avseende vara betydligt gynnsammare än t.ex. de finländska. Det branta sysselsättningsfallet under perioden från 1991 till 1994 har vänts i en uppgång. Risken för att någon i hushållet skall drabbas av arbetslöshet har därmed minskat. Dessutom finns ett behov av att åter öka inköpen av kapitalvaror, eftersom de senaste årens låga inköp har lett till en föråldring av kapitalvaruinnehavet. Inköpen av dessa föll i princip oavbrutet från 1991 till det andra halvåret 1994. Därefter har en markant uppgång skett.

Den kraftiga konsumtionsuppgången under loppet av andra halvåret 1994 innebär att den privata konsumtionen som årsgenomsnitt skulle öka med ca 1 % mellan 1994 och 1995 om konsumtionen under loppet av 1995 skulle ligga kvar på fjärde kvartalets nivå. En oförändrad konsumtionsnivå kan förefalla osannolik i ljuset av minskningen av de realt disponibla inkomsterna till följd av budgetförstärkande åtgärder som förväntas i år. Det är emellertid inte troligt att hushållen kommer att dra ned sin konsumtion fullt ut för att möta inkomstminskningen. Enligt den mest etablerade konsumtionsteorin försöker hushållen anpassa sin konsumtionsnivå efter de förväntade långsiktiga inkomsterna snarare än efter de faktiska kortsiktiga inkomsterna. Huruvida ett fall i de faktiska inkomsterna resulterar i minskad konsumtion avgörs av i vilken mån de långsiktiga inkomstförväntningarna samtidigt påverkas. Endast om förväntningarna påverkas ändras konsumtionsnivån.

Diagram 8.1 Privat konsumtion
Säsongrensad nivå, 1991 års priser, kvartalsdata



Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Det förefaller rimligt att hushållen, bl.a. mot bakgrund av att budgetförstärkningar diskuterades livligt under valrörelsen, i viss utsträckning räknat med att de svaga offentliga finanserna skulle komma att påverka de disponibla inkomsterna. Hushållen kan därmed i viss mån redan ha anpassat sin konsumtion med hänsyn till de skattehöjningar och bidragsminskningar som genomförs 1995 och 1996. I sådana fall kommer inte budgetförstärkningarna att ge en ytterligare effekt på konsumtionen 1995. Av olika skäl är det emellertid inte sannolikt att konsumtionsanpassningen redan varit fullständig. Vissa hushålls konsumtion följer den faktiska inkomsten, t.ex. som en följd av bristande lånemöjligheter. Dessa hushåll minskar sin konsumtion när inkomsterna sjunker.

Den statistik som föreligger avseende hushållens beteende hittills i år ger en något tvetydig bild av riktningen på konsumtionsutvecklingen. Detaljhandelns starka ökning under slutet av 1994 fortsatte i januari och enligt SCB noterades en ökningstakt från januari 1994 på hela 6 %. SCB:s enkät över hushållens inköpsplaner tyder också på att hushållens framtidsförväntningar blev mer positiva i februari efter en försämring under de två föregående månaderna. Detta är intressant i och med att hushållen i februari bör ha fått en bättre bild av hur de påverkas av de budgetförstärkande åtgärderna.

Enligt Handelns Utredningsinstitut var dock detaljhandelns omsättning oförändrad i februari jämfört med motsvarande period 1994. Om detta stämmer innebär det att omsättningen fallit säsongrensat jämfört med januarinivån. Nybilsregistreringarna i början av året tyder också på något

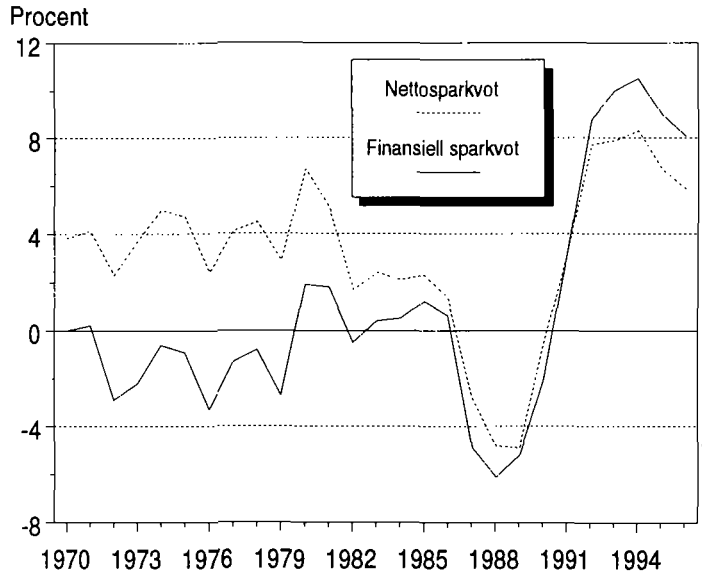
svagare efterfrågan. Denna bild stärks av information rörande antalet tecknade order avseende personbilar som indikerar en relativt starkt avtagande efterfrågan. Med tanke på den ränte- och valutaoro som rått under den senaste tiden är det troligt att hushållen faktiskt blivit försiktigare. Detta talar för att konsumtionen skulle kunna falla tillbaka under början av 1995. Det är också troligt att vissa hushåll kommer att minska sin konsumtion i takt med att effekterna av budgetförstärkningarna blir tydligare.

Under det första halvåret i år bedöms därmed den privata konsumtionen minska med ca 1,5 % säsongrensat, för att åter öka i måttlig takt under slutet av året och under 1996. Till följd av den relativt branta uppgången under senare delen av 1994 beräknas emellertid minskningen av årsgenomsnittet mellan 1994 och 1995 begränsas till 0,5 %. Nästa år bedöms konsumtionen öka med 1 %.

Prognosen är förenad med risker både på upp- och nedsidan. Det är t.ex. svårt att säga säkert i vilken mån inkomstminskningen i år är i linje med hushållens förväntningar, eller om den kommer att innebära en revidering av den förväntade långsiktiga inkomsten. Lika svårt är att förutsäga effekten av ränte- och valutaoron. Om förtroendet för den ekonomiska politiken är svagt kan konsumtionen komma att utvecklas sämre än prognostiserat. Å andra sidan kan kraften i uppgången vara underskattad. Inte minst utvecklingen i våra nordiska grannländer tyder på att konsumtionsuppgången kan bli relativt stark.

Prognosen innebär att hushållens nettosparkvot faller i år från 8,3 % till 6,7 % och ytterligare ned till 5,9 % 1996. Sparkvotsnedgången betyder emellertid inte att hushållen förväntas öka sin skuldbörda. Hushållens nettosparande inbegriper såväl realt som finansiellt sparande. Det reala sparandet, bl.a. hushållens investeringar i småhus, är i dagsläget mycket lågt och förväntas så förbli under prognosperioden. Det finansiella sparandet är däremot för närvarande betydligt högre än under 70- och 80-talet. Samtidigt som hushållen fortsätter att i viss utsträckning minska sina skulder bygger de samtidigt upp sina finansiella tillgångar. Denna tillgångsuppbyggnad är sannolikt ett uttryck för ett ökat behov av buffertar. I takt med att dessa buffertar byggs upp minskar emellertid behovet av ytterligare uppbyggnad. Detta möjliggör en viss minskning av det finansiella sparandet. Som framgår av diagram 8.2 ligger hushållens finansiella sparande på en mycket hög nivå, trots den förväntade nedgången.

Diagram 8.2 Hushållens nettosparkvot samt finansiella sparkvot
Sparande i relation till disponibel inkomst



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

9. Bruttoinvesteringar

De totala bruttoinvesteringarna beräknas öka kraftigt de närmaste åren, dock från en låg utgångsnivå. En snabbt växande produktion inom de exportrelaterade näringarna, ett högt kapacitetsutnyttjande samt en hög lönsamhet väntas leda till betydande kapacitetsutbyggnader inom näringslivet trots höga räntor. Därtill expanderar infrastruktur investeringarna ytterligare samtidigt som betydande ROT-medel för upprustning av offentliga lokaler och bostäder tillskjuts under perioden. Sammantaget beräknas de totala investeringarna öka med 11% 1995 och med 10 % 1996. Detta är en något gynnsammare utveckling än den som förväntades i den preliminära nationalbudgeten. Det beror främst på att bostadsinvesteringarna har uppreviderats till följd av det föreslagna investeringsbidraget. Investeringskvoten exklusive bostadsinvesteringarna i relation till BNP förutses ligga på knappt 14 % 1996 och närmar sig därigenom den långsiktiga trendnivån.

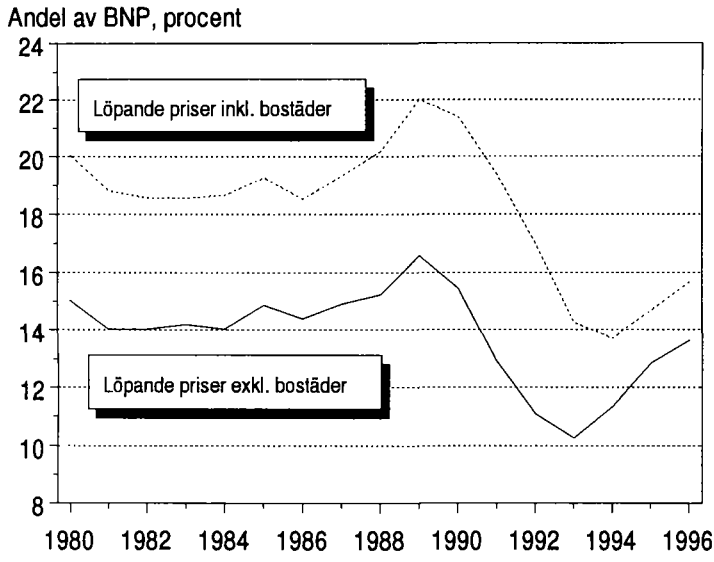
Tabell 9.1 Bruttoinvesteringar efter näringsgren

	Miljarder kr	Årlig procentuell volymförändring				
	1994	1992	1993	1994	1995	1996
Näringslivet	**136,6**	**-15,5**	**-14,3**	**17,4**	**21,1**	**10,7**
Industri	42,5	-20,1	-4,2	27,7	35,9	20,0
Övrigt näringsliv	94,0	-13,9	-17,6	13,6	14,9	6,1
Bostäder	**36,3**	**-7,3**	**-31,0**	**-37,5**	**-18,2**	**12,4**
Nybyggnad	17,2	-19,1	-34,5	-48,8	-14,0	24,0
Ombyggnad	19,1	23,6	-25,1	-20,6	-22,2	0,0
Offentliga myndigheter	**35,3**	**0,6**	**4,3**	**6,4**	**5,6**	**3,2**
Totalt	**208,2**	**-10,8**	**-17,6**	**-0,4**	**11,1**	**9,6**
Maskiner	98,6	-16,0	-14,7	18,4	21,5	12,3
Bygg och anläggning	109,6	-7,7	-19,2	-11,5	3,1	7,3

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Kapacitetsutnyttjandet inom de exportberoende näringarna steg föregående år samtidigt som lönsamheten förbättrades ytterligare. Under prognosperioden kommer det fortsatt höga kapacitetsutnyttjandet att utgöra en kraftig investeringsstimulans. Investeringarna inom näringslivet stimuleras också av möjligheten till direktavdrag för byggnadsinvesteringar under perioden november 1994 till maj 1996. Den höga realräntan balanseras av den höga avkastningen inom näringslivet. Det finns dock en risk att en bestående hög räntenivå kan dämpa investeringsutvecklingen inom de hemmamarknadsorienterade sektorerna.

Diagram 9.1 Bruttoinvesteringar samt bruttoinvesteringar exklusive bostäder som andelar av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Industrins investeringar beräknas öka med ca 36 % i år. Bakom uppgången ligger det snabbt ökande resursutnyttjandet och stigande vinstmarginaler. Enligt SCB:s investeringsenkät från februari i år var företagens investeringsplaner fortsatt mycket expansiva. Uppgången förväntas bli mycket kraftig inom framförallt basindustrin som gynnats avsevärt av stigande världsmarknadspriser.

Den höga realräntan under perioden balanseras därtill av den relativt höga kapitalavkastningen (driftsöverskottet i förhållande till kapitalstocken). Industrins lönsamhetsnivå under prognosperioden innebär dessutom goda möjligheter till egenfinansiering. Driftsöverskottet brutto uppgår under 1995 till 136 miljarder kronor vilket kan jämföras med de totala investeringarna på 60 miljarder.

Industrins investeringsvolymer bedöms stiga med ytterligare 20 % 1996, när investeringarna ökar också inom hemmamarknadsindustrin i takt med att den inhemska efterfrågan växer. Sveriges fördelaktiga kostnadsläge och låga företagsbeskattning väntas också utgöra starka incitament till större utländska etableringar de närmaste åren.

Investeringarna inom *övrigt näringsliv* vände uppåt med knappt 14 % under 1994. En svag prisuppgång noterades på kommersiella lokaler samtidigt som vakansgraden stabiliserades. Det kan förklaras av en växande produktion inom de industrirelaterade tjänstesektorerna såsom uppdragsverksamhet och partihandel. Denna utveckling väntas fortsätta under prognosperioden. Enligt SCB:s enkäter är investeringsplanerna

fortsatt expansiva. En del av den beräknade investeringsuppgången inom övrigt näringsliv beror på infrastruktursatsningar inom samfärdselområdet. Av dessa kan nämnas Arlandabanan och Öresundsbron. Tillväxten inom telekommunikationsområdet har också inneburit kraftigt uppreviderade investeringsplaner inom denna sektor.

De offentliga myndigheterna beräknas öka investeringsvolymen med knappt 10 % mellan 1994 och 1996. Merparten av expansionen beror på de stora avgiftsfinansierade infrastrukturprojekt som påbörjas under 1995. Kommunernas finansiella situation utgör en restriktion för fortsatta investeringsökningar. Under perioden 1995-1996 tillförs dock kommunerna sammanlagt ca 1,9 miljarder kronor i s.k. ROT-medel för upprustning av kommunala lokaler. Detta väntas medföra att de kommunala investeringarna, trots det begränsade finansiella utrymmet, ökar med sammanlagt 8 % under perioden.

Bostadsinvesteringarna bedöms vända uppåt under loppet av 1995 från en historiskt sett mycket låg nivå. Efterfrågan på bostäder är låg på grund av den svaga utvecklingen av hushållens disponibla inkomster samt höga realräntor. Förutsättningarna för en viss uppgång är dock goda. På grund av det låga påbörjandet av nya bostäder under 1993-1994 färdigställs mycket få bostäder i år samtidigt som det förbättrade arbetsmarknadsläget leder till ökad bostadsefterfrågan. Därigenom kan antalet outhyrda lägenheter på expansiva orter sjunka rejält. Det finns också indikationer på att bostadsbyggandet åter ökar. Orderingången på småhus steg med ca 10 % under 1994 jämfört med 1993. Länsbostadsnämndernas bedömningar pekar också på en måttlig uppgång under år 1995. De låga fastighetspriserna och de höga realräntorna begränsar dock uppgången. Därmed riskerar expansiva regioner att drabbas av bostadsbrist. För att stimulera nyproduktionen av bostäder införs ett tidsbegränsat investeringsbidrag som avser tiden 20 april 1995 till 31 december 1996. Detta tillsammans med den ökande bostadsefterfrågan väntas leda till 15 000 påbörjade lägenheter under 1995. Under förutsättning att räntorna faller 1996 förväntas 18 000 lägenheter börja byggas nästa år.

Antalet påbörjade ombyggnader blev högt under 1994. Det beror delvis på att viss ombyggnation fortfarande utfördes till 1992 års mer fördelaktiga subventionsregler. Omfattningen av varje ombyggnad har minskat drastiskt mellan 1990 och 1993 vilket bidragit till den negativa volymutvecklingen. Under 1994 minskade emellertid inte längre kostnaden per ombyggd lägenhet. Detta tyder på att bostadsbolagen nu har anpassat ombyggnation till det nya subventionssystemet. Trots det höga ränteläget förväntas antalet ombyggnader förbli relativt högt under prognosperioden. Investeringsbidraget på 15 % samt bidragen för förbätttring av inomhusklimat och till äldre- och handikappbostäder medverkar till att upprätthålla volymen.

Lagerinvesteringarna ökade förra året något mer än vad som beräknades i den preliminära nationalbudgeten i januari. Framför allt blev lagerökningen inom handel och industri större än väntat. Sammanlagt gav lagerinvesteringarna ett bidrag till BNP-tillväxten på 1,4 %, dvs. 0,4 procentenheter mer än beräknat. Denna lageruppbyggnad torde vara en bidragande orsak till att importen steg kraftigt under slutet av året.

En del av lageruppbyggnaden inom handeln är sannolikt av hamstringskaraktär och relaterad till Sveriges inträde i den Europeiska unionen. Detta innebär att handelns lager kan förväntas minska under början av innevarande år, åtminstone inom detaljhandeln, där den största lageruppbyggnaden skedde förra året. Under 1996 väntas ökande försäljning medföra ett behov att expandera lagren inom både parti- och detaljhandel. Ett fortsatt rationaliseringsbehov medför dock att lagerkvoten, dvs. relationen mellan lagerstock och försäljning, bedöms falla något.

En stark ökning av industriproduktionen under prognosperioden torde resultera i en fortsatt ökning av industrins lager av insatsvaror och varor i arbete. Avvecklingen av industrins färdigvarulager blev förra året inte lika omfattande som prognostiserades i den preliminära nationalbudgeten. Totalt minskades färdigvarulagren med 2,5 miljarder kr eller ca hälften så mycket som under 1993. Konjunkturbarometern tyder på att en viss lagerökning skedde under det första kvartalet i år. Ökningen väntas fortgå i måttlig takt under prognosperioden.

Totalt beräknas lagerinvesteringarna uppgå till 4,4 respektive 7,1 miljarder kr under 1995 och 1996. Genom att lagerinvesteringarna under förra året uppgick till knappt 10 miljarder kr ger lagren ett negativt tillväxtbidrag i år på 0,3 procentenheter. Nästa år väntas bidraget bli svagt positivt.

10. Den offentliga sektorn

Den offentliga sektorns finansiella sparande minskade från ett överskott på ca 57 miljarder kr 1990 till ett underskott på 193 miljarder kr 1993, motsvarande 13,4 % av BNP. Den mycket kraftiga försämringen beror huvudsakligen på övergången från en högkonjunktur med överhettning till en mycket djup lågkonjunktur. Från 1990 till 1993 sjönk antalet sysselsatta med sammanlagt ca 490 000 personer. Därigenom minskade skatteinkomsterna samtidigt som kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken och ersättning till de arbetslösa ökade. En ytterligare förklaring till den kraftiga försämringen av de offentliga finanserna är de statliga utgifterna för bankstödet år 1993.

Under 1994 minskade underskottet i det finansiella sparandet med 35 miljarder kr till 158 miljarder kr. Detta är 10 miljarder kr bättre än vad som beräknades i den preliminära nationalbudgeten. Sparandet exklusive kapitalinkomster och ränteutgifter (primärt sparande) förbättrades med ca 56 miljarder kr mellan 1993 och 1994. Därav förklaras ca 50 miljarder kr av att 1993 belastades av utgifter för bankstöd.

Budgetförstärkningarna tillsammans med tillväxten i ekonomin leder till att sparandeunderskottet beräknas minska till ca 90 miljarder kr 1996. Underskottet som andel av BNP reduceras därmed från 10,4 % 1994 till 5,2 % 1996. Huvuddelen av denna förbättring sker under 1996, bl.a. beroende på tidsförskjutningar av inkomster och utgifter mellan 1995 och 1996 till följd av inträdet i EU. Förbättringen sker främst genom att utgiftskvoten (utgifterna som andel av BNP) minskar med ca 4 procentenheter från 1994 till 1996, trots stigande ränteutgifter. Avgiften till EU samt ökade subventioner till jordbruket m.m. till följd av medlemsskapet drar upp utgiftskvoten med drygt 1,5 procentenheter fr.o.m. 1995. Den höjda utgiftsnivån på grund av medlemsskapet i EU kompenseras delvis av att rabatten på avgiften samt andra återflöden från EU höjer den offentliga sektorns inkomster. Transfereringarna till hushållen minskar som ett resultat av besparingar och minskad arbetslöshet. Den offentliga konsumtionen beräknas minska i volym med 1 % mellan 1994 och 1996. Neddragningen av den kommunala konsumtionen, som inleddes 1992, väntas fortsätta under de närmaste åren. Den statliga konsumtionen beräknas dock öka i volym under 1995, huvudsakligen beroende på satsningar på underhåll av vägar m.m.

Skattekvoten (skatter och avgifter som andel av BNP) stiger med 1,2 procentenheter mellan 1994 och 1996. De beslutade och föreslagna skattehöjningarna beräknas ge en varaktig budgeteffekt motsvarande ca 2,5 % av BNP 1996 jämfört med 1994 års skatteregler (inkluderat sänkt mervärdesskatt på livsmedel 1996). Den begränsade uppgången av skattekvoten mellan 1994 och 1996 beror till stor del på att att de högt beskattade delarna av BNP utvecklas förhållandevis svagt. Därtill kommer att de beskattade transfereringarna minskar, vilket har en neddragande effekt på skattekvoten.

Tabell 10.1 Den offentliga sektorns finanser
Löpande priser

	1993	1994	1995	1996
Miljarder kronor				
Inkomster	**878,6**	**911,7**	**982,6**	**1 048,9**
Skatter	888,3	764,6	823,9	884,2
Kapitalinkomster	100,1	91,8	95,8	94,7
Övriga inkomster	50,3	55,3	62,8	70,0
Utgifter	**1 071,7**	**1 069,3**	**1 129,0**	**1 138,4**
Transfereringar till hushåll	374,4	393,0	392,1	384,7
Subventioner m.m.	161,5	112,6	132,9	125,1
Ränteutgifter	91,6	104,2	125,1	136,3
Konsumtion	403,5	413,5	428,8	438,5
Investeringar	40,6	46,0	50,0	53,8
Finansiellt sparande	**-193,0**	**-157,6**	**-146,4**	**-89,5**
Primärt finansiellt sparande	-201,5	-145,1	-117,1	-47,9
Procent av BNP				
Inkomster	60,9	60,1	60,6	61,2
Skatter och avgifter	50,5	50,4	50,8	51,6
Utgifter	74,3	70,5	69,6	66,4
Finansiellt sparande	**-13,4**	**-10,4**	**-9,0**	**-5,2**
Primärt finansiellt sparande	-14,0	-9,6	-7,2	-2,8
Miljarder kronor				
Finansiellt sparande				
Staten	-237,2	-181,3	-164,0	-108,7
AP-fonden	32,1	25,5	20,6	18,5
Kommunsektorn	12,1	-1,8	-3,0	0,7
Finansiell ställning				
Statsskulden	1 132	1 287	1 462	1 565
Konsoliderad skuld[1]	1 078	1 200	1 367	1 454
Finansiell nettoskuld	185	354	508	590
Procent av BNP				
Statsskulden	78,5	84,8	90,2	91,3
Konsoliderad skuld[1]	74,4	79,1	84,3	84,8
Finansiell nettoskuld	12,8	23,3	31,4	34,5

[1] Den konsoliderade skulden är definierad enligt EU:s konvergenskriterier (Maastricht).
Källor: Konjunkturinstitutet, Riksrevisionsverket, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Förbättringen av de offentliga finanserna sker i den statliga sektorn. Statens underskott i det finansiella sparandet förbättras med drygt 70 miljarder kr mellan 1994 och 1996. Det primära underskottet sjunker med över 100 miljarder kr och beräknas 1996 uppgå till 9 miljarder kr eller 0,5 % av BNP.

AP-fondens sparande har minskat kontinuerligt sedan 1990. Denna utveckling fortsätter under prognosperioden trots att en egenavgift på 1 % av avgiftsunderlaget införts fr.o.m. 1995. Förändringar i finansieringen av det allmänna pensionssystemet går emellertid i motsatt riktning. För 1995 och 1996 innebär förändringarna att skattedelen uppgående till 7 % av ATP-avgifterna förs till statsbudgeten och att 11 % förvaltas av Riks-

gäldskontoret under en övergångsperiod. Dessa sistnämnda medel utgör en preliminär avsättning till premiereserven i det nya reformerade pensionssystemet. Under 1995 och 1996 förs dock uppbyggnaden av premiereserven till staten, vilket ger ett positivt bidrag uppgående till ca 10 miljarder kr per år till statens finansiella sparande och även reducerar lånebehov och statsskuld.

Den kommunala sektorns relativt kraftiga överskott i det finansiella sparandet 1992 och 1993 var betingat av tillfälliga effekter. År 1994 uppstod åter ett underskott. Detta väntas öka något i år trots kommunala skattehöjningar med i genomsnitt 0,45 procentenheter, motsvarande ca 4 miljarder kr, och en fortsatt neddragning av konsumtionsvolymen. År 1996 beräknas inkomster och utgifter vara i balans. Statsbidragen till kommunerna minskar de närmaste åren framför allt genom minskade överföringar för flyktingmottagande, förstatligande av bostadsbidragen (1995) och neddragning av bidrag för ROT-åtgärder. Sammantaget uppgår minskningen av statsbidragen till ca 10 miljarder kr mellan 1994 och 1996. Inom kommunsektorn ger landstingens sparande ett fortsatt överskott medan kommunerna går med underskott under prognosperioden.

Det offentliga sparandeunderskottet och statens lånebehov kommer att vara stora de närmaste två åren. Därigenom fortsätter statsskulden att öka och den offentliga sektorns finansiella ställning att försämras. Statsskulden och den konsoliderade skulden, definierad enligt konvergensvillkoren för deltagande i EMU, reduceras något genom försäljning av statliga tillgångar och ökad andel statsobligationer bland AP-fondens tillgångar. Vid utgången av 1996 beräknas statsskulden uppgå till ca 91,5 % som andel av BNP och den konsoliderade skulden till ca 85 %. Den finansiella nettoskulden, som inte påverkas av försäljningar, beräknas då till ca 34,5 % av BNP. Nivån 1996 är emellertid alltjämt lägre än i de flesta andra länder.

Den relativt låga nivån på nettoskulden medför att den som andel av BNP stiger med över 20 procentenheter från 1993 till 1996, medan den konsoliderade skulden ökar med ca 10 procentenheter.

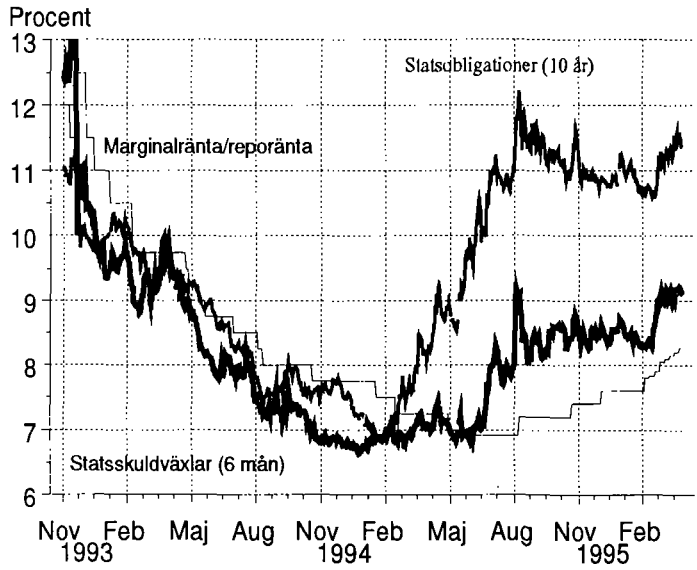
Den föreliggande prognosen ger en gynsammare bild av den offentliga sektorns finanser jämfört med prognosen i den preliminära nationalbudgeten. Den offentliga sektorns finansiella sparandeunderskott för 1996 har reviderats från 6,8 % till 5,2 % av BNP. Skatteinkomsterna har justerats upp med ca 20 miljarder kr. Därav beror drygt hälften på företagens direkta skatter. De stora skatteinbetalningarna från företagen i början av 1995 visar att de beskattningsbara vinsterna under 1994 blev större än väntat. En del av dessa vinster är av tillfällig natur, men större delen av den höga vinstnivån förutses ligga kvar under 1995 och 1996. Även hushållens direkta skatteinbetalningar blev oväntat stora i slutet av 1994 och i början av 1995. Till viss del avspeglar även detta en permanent höjning av skatteunderlaget. De offentliga utgifterna beräknas nu bli marginellt högre än i tidigare beräkningar. Det höjda ränteläget leder till att ränteutgifterna på statsskulden räknats upp med drygt 3,5 miljarder kr för 1996. För den konsoliderade offentliga sektorn balanseras detta delvis av högre ränteinkomster för AP-fonden.

11. Kapitalmarknaden

Under våren 1994 steg obligationsräntorna kraftigt i både USA och Europa. Ränteuppgången inleddes i samband med att penningpolitiken i USA lades om i en mer kontraktiv riktning. Initialt steg framförallt obligationsräntorna men i takt med den stramare penningpolitiken steg också de korta amerikanska räntorna. Även de marknadsnoterade realräntorna steg under 1994. Trots uppgången i obligations- och realräntor är de nuvarande nivåerna jämförbara med de nivåer som rådde ett par år tillbaka. En stor del av ränteuppgången bör därmed ses som en återgång till tidigare nivåer och inte enbart som resultatet av förändrade konjunktur- eller inflationsutsikter.

Mot slutet av 1994 stannade ränteuppgången i USA och Tyskland av och framför allt i USA har obligationsräntorna sjunkit under vintern. En orsak till detta är en minskad oro för att den starka konjunkturen i USA skall innebära en påtaglig uppgång i inflationen. I stället förefaller det mer sannolikt att den penningpolitiska åtstramningen har bidragit till att bromsa ekonomin och att risken för en överhettad konjunktur nu har avtagit.

Diagram 11.1 Ränteutvecklingen i Sverige 1992-1995

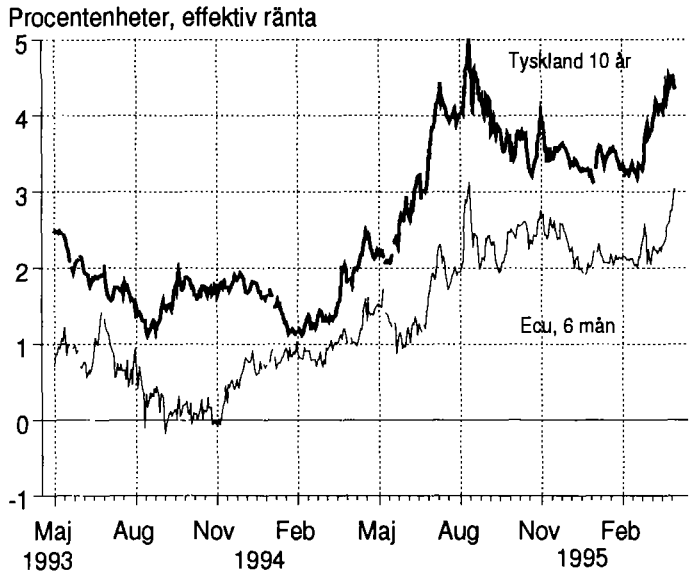


Anm.: Dagsobservationer, sista observation avser 7 april 1995.
Källa: Finansdepartementet.

De svenska obligationsräntorna följde under våren och sommaren 1994 den internationella uppgången. Räntorna steg dock betydligt mer i Sverige än t.ex. i Tyskland vilket innebar att differensen mellan svenska och tyska räntor ökade markant fram till i augusti. Detta överenstämmer väl med

det internationella mönstret. Obligationsränteuppgången har varit störst i länder med svaga statsfinanser och dålig inflationshistorik. En bidragande orsak till den ökade räntedifferensen är att det utländska innehavet av räntebärande värdepapper denominerade i kronor minskade med ca 130 miljarder kr under 1994. Innehavet var vid årsskiftet 1994/95 omkring 170 miljarder kr. Samtidigt som räntorna steg försvagades kronan vilket sammantaget medverkade till tudelningen av den svenska ekonomin i en lönsam exportberoende del och en hemmamarknadsberoende del med svagare utveckling.

Diagram 11.2 Räntedifferens mot utlandet



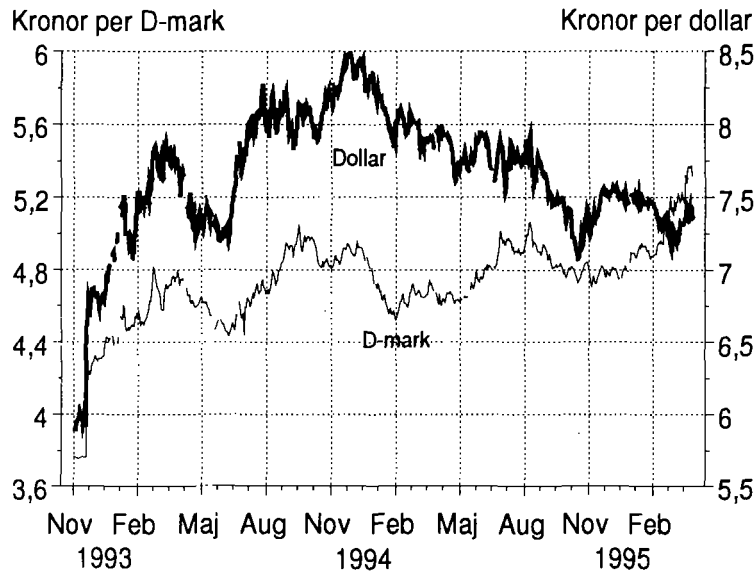
Anm.: Dagsobservationer, sista observation avser 7 april 1995.
Källa: Finansdepartementet.

Obligationsräntorna i Sverige sjönk successivt under hösten 1994. Nedgången har dock vid flera tillfällen brutits då enskilda händelser i Sverige och utomlands skapat oro på de finansiella marknaderna. Framförallt har turbulensen på de finansiella marknaderna i Mexiko och den därpå försvagade dollarkursen givit följdverkningar internationellt. Dollarförsvagningen förklaras delvis av att USA iklätt sig ett ansvar för de stödåtgärder som planerats för att stabilisera den mexikanska ekonomin. Därtill kvarstår det grundläggande problemet med USA:s underskott i både bytesbalansen och statsbudgeten. Detta har inneburit att den redan tidigare svaga dollarn försvagats kraftigt under det första kvartalet 1995. Mexikos problem, tillsammans med politisk oro i Italien och Spanien, har inneburit stigande räntor och svagare valutor i länder med fundamentala obalanser. Det minskade intresset för placeringar i dessa länder har å andra sidan inneburit ett flöde av kapital till valutor som uppfattas som

säkra, framför allt D-mark och yen.

Efter övergången under 1993 från fluktuationsband på 2,25 procent till fluktuationsband på 15 procent inom det europeiska valutasamarbetet stabiliserades ERM-valutorna och konvergensen inom samarbetet tilltog. Den ökade efterfrågan på D-mark tillsammans med en lägre värdering av pesetan skapade under mars i år åter stora spänningar inom ERM. Problemen tvingade fram devalveringar av pesetan och av den portugisiska escudon på 7 respektive 3,5 procent. Samtidigt försvagades den franska francen inom fluktuationsbandet. Valutaoron innebar också att pundet och liran försvagades påtagligt samt att kronan försvagades gentemot D-marken. Trots att spänningarna inom ERM avtog under inledningen av april var kronan fortsatt svag. Försvagningen har varit särskilt kraftig gentemot D-marken medan kronan varit stabil relativt dollarn.

Diagram 11.3 Växelkurs för D-mark och dollar



Anm.: Dagsobservationer, sista observation avser 7 april 1995.
Källa: Finansdepartementet.

Den senaste utvecklingen inom ERM har åter visat på svårigheten med ett valutakurssamarbete mellan länder med stora skillnader i statsfinansiellt läge och penningpolitiskt förtroendekapital. Valutakurssamarbetet har visat sig vara känsligt inte bara för störningar som kommer ifrån medlemsstaterna utan även för störningar som emanerar från stater utanför samarbetet.

Riksbanken har sedan i augusti 1994 stegvis höjt styrräntorna. Reporäntan har därmed höjts med omkring en och en halv procentenhet ifrån sommarens nivå på 6,92 procent. Omläggningen av penningpolitiken

syftar till att tidigt motverka de inflationsimpulser som kan uppstå genom ett högt kapacitetsutnyttjande och en svag krona. Ytterligare ett skäl till den stramare penningpolitiken är viljan att öka förtroendet för inflationsmålet och på så sätt motverka stigande inflationsförväntningar.

Den internationella börsutvecklingen har varit svag från årsskiftet 1993/94 fram till slutet av mars i år. Detta beror till stor del på obligationsränteuppgången under första halvåret 1994. Sedan dess har börserna i New York och London noterat en mer positiv kursutveckling medan övriga europeiska börser haft en fortsatt svag kursutveckling. Tokyobörsen har fallit med nära 25 % sedan halvårsskiftet vilket delvis kan förklaras av effekter efter jordbävningen i Kobe. Även Stockholmsbörsen har utvecklats tämligen svagt med en uppgång på knappt 10 % sedan inledningen av 1994. Jämfört med andra europeiska börser har ändå kursutvecklingen på Stockholmsbörsen, speciellt sedan halvårsskiftet, varit relativt god. Detta kan delvis bero på det stora utländska intresset för svenska aktier. Under 1994 var de utländska nettoköpen av svenska aktier ca 48 miljarder kr vilket motsvarar ca 5 % av börsvärdet. Statistiken för slutet av 1994 och början av 1995 tyder dock på att intresset för svenska aktier minskat och att det skett en viss försäljning. Därmed är det osäkert om utländska investerares köp av svenska aktier kommer att bidra till en positiv kursutveckling på Stockholmsbörsen under 1995.

Bankernas utveckling förefaller allt mer stabil. Under 1994 sjönk kreditförlusterna i samtliga större bankkoncerner. Det sammanlagda rörelseresultatet för de fem största bankkoncernerna steg från att ha varit -14,5 miljarder kr 1993 till 12 miljarder kr 1994. Kapitalsituationen har förbättrats och relationen mellan det egna kapitalet och utlåningen är hög för samtliga storbanker. Dock har resultatet exklusive kreditförluster försämrats något under 1994. Detta beror delvis på ränteuppgången och en fortsatt svag utlåning men det är också en följd av ökad konkurrens och ett sjunkande räntegap inom banksektorn.

Efter de stora kreditförlusterna under bankkrisen har bankernas rutiner för kreditgivning blivit stramare. Detta har föranlett oro för att utbudet av krediter har begränsats på ett sätt som hämmar tillväxten, framför allt i de små och medelstora företagen. Finansinspektionen har med anledning av detta särskilt analyserat bankernas utlåning. Analysen tyder på att konkurrensen om företagskrediterna har ökat och att det inte förefaller finnas ett bristande utbud av krediter till företagen. Utlåningen till små företag begränsas dock genom att insatsen av eget kapital, och därmed soliditeten, är låg i dessa.

12. Medelfristiga scenarier

12.1 Inledning, förutsättningar och sammanfattning

Obalanserna i den svenska ekonomin är så pass omfattande att de inte förutses försvinna i det korta perspektivet fram t.o.m. 1996. Detta medför att den ekonomiska politiken måste baseras på en analys över en längre tidsperiod.

Analyser på medellång sikt är självfallet förknippade med betydande osäkerheter. Av detta skäl presenteras nedan tre olika utvecklingsbanor med varierande tillväxt och arbetslöshetsutveckling fram t.o.m. sekelskiftet.

Den makroekonomiska utvecklingen har bestämts med hjälp av ekonometriska modeller. De finns närmare beskrivna bl.a. i bilaga 1, Metoder, modeller och beräkningar, till Långtidsutredningarna 1992 och 1995.

Politiska förutsättningar

Kalkylerna baseras på den ekonomiska politik som beslutats av riksdagen samt de åtgärder som föreslås i föreliggande kompletteringsproposition. För perioden 1997-2000 finns inga beslut vad gäller arbetsmarknadspolitikens omfattning. I de olika scenarierna antas att åtgärdsvolymerna minskas något snabbare än den öppna arbetslösheten. I övrigt förutsätts alla regler som styr inkomsterna och utgifterna vara oförändrade fram till år 2000. Som exempel kan nämnas att barnbidragen hålls nominellt konstanta efter den beslutade sänkningen för år 1996. Denna ansats medför att utgifterna sjunker som andel av BNP även efter det att de flesta budgetförstärkningarna fått fullt genomslag år 1998. Vidare antas att volym- och prisutveckling för offentlig konsumtion begränsas av den offentliga sektorns svaga finansiella situation. I mer förenklade modellbeskrivningar som utförs av bl.a. IMF och OECD antas ofta att transfereringsutgifterna ökar i takt med den trendmässiga BNP-tillväxten, vilket således innebär ett implicit antagande om framtida regeländringar och genererar en större utgiftsökning än den ansats som används i kalkylerna nedan.

Internationella förutsättningar

Den internationella utvecklingen, som är densamma i de tre scenarierna, präglas av att de stora industriländerna befinner sig olika konjunkturfaser. Därmed ger de aggregerade tillväxttalen ett förhållandevis jämt konjunkturförlopp för världsekonomin. Den årliga BNP-tillväxten i OECD-området 1995-2000 beräknas till ca 2 3/4 % , se tabell 12.1.

Arbetsmarknaden förutsätts fungera olika och jämviktsarbetslösheten antas skilja sig åt mellan de olika alternativen. Detta illustreras bl.a. genom att löneutvecklingen och inflationen inte skiljer sig nämnvärt, trots betydande skillnader i tillväxt och arbetslöshet.

Vid utformningen av flera alternativa utvecklingsbanor för svensk ekonomi krävs också vissa antaganden som dock skiljer sig mellan de olika scenarierna.

Den svenska kronan stärks och realräntorna stabiliseras

I kapitel F2 diskuteras bl.a. växelkursens bestämningsfaktorer. En slutsats är att kronan, utifrån en fundamental analys, torde vara undervärderad. De tre olika scenarierna skiljer sig bl.a. avseende ekonomins flexibilitet samt avseende förtroendet för svensk ekonomi. Därmed uppkommer skillnader bl.a. i de offentliga finansernas utveckling. Tillsammans bedöms detta medföra att utvecklingen av växelkursen, de reala och de nominella räntorna blir olika i de olika scenarierna, se tabell 12.1.

Tabell 12.1 Förutsättningar
Procent

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BNP OECD (16)[1]	3,0	2,9	2,7	2,6	2,8	2,8	2,8
KPI OECD (16)[1]	2,3	2,6	2,9	3,2	3,1	3,1	3,1
Marknadstillväxt OECD (14)[1]	10,5	8,2	7,1	6,7	6,5	6,5	6,5
Tysk ränta, 5-års statsobl.	6,2	6,9	7,1	7,3	7,0	7,0	6,8
Medelhög tillväxt							
Svensk ränta, 5-års statsobl.	9,1	10,6	10,0	9,0	8,5	8,0	8,0
ECU-index, årssnitt	123,8	128,8	125,0	121,0	118,0	116,0	114,0
Låg tillväxt							
Svensk ränta, 5-års statsobl.	9,1	10,6	10,5	9,5	9,0	8,5	8,5
ECU-index, årssnitt	123,8	128,8	126,0	122,8	120,5	119,3	118,0
Hög tillväxt							
Svensk ränta, 5-års statsobl.	9,1	10,6	9,5	8,5	8,0	7,5	7,5
ECU-index, årssnitt	123,8	128,8	124,0	119,3	115,5	112,8	110,0

[1] Årlig procentuell förändring.
Källor: OECD och Finansdepartementet.

BNP-gap, jämviktsarbetslöshet och potentiell tillväxt

En central faktor för kalkylerna är hur den produktionsnivå som är förenlig med ett normalt kapacitetsutnyttjande, vilket bl.a. innebär konstanta pris- och löneökningar, förhåller sig till den faktiska produktionsnivån. Som diskuteras närmare i kapitel F1 bedöms detta s.k.

BNP-gap ha uppgått till ca 3,5 % år 1994 vid rimliga antaganden om bl.a. jämviktsarbetslöshetens storlek. Alternativa antaganden i bl.a. detta avseende resulterar i olika storlek på BNP-gapet.

Tillväxtmöjligheterna vid konstant resursutnyttjande, den s.k. underliggande tillväxten, avgörs av befolknings- och produktivitetsutvecklingen. Den sistnämnda faktorn beror i sin tur bl.a. på teknisk utveckling, utbildningsnivå i landet, de regelsystem som råder samt på förändringar i produktionens kapitalintensitet.

I slutet av 1980- och i början av 1990-talen genomfördes flera genomgripande strukturella reformer i syfte att förbättra ekonomins långsiktiga funktionsförmåga. Som exempel kan nämnas skattereformen, förändringar inom sjukförsäkringen, pensionsreformen samt EES-avtalet och EU-medlemskapet. När ekonomin nu åter växer bör detta komma att manifesteras i högre underliggande tillväxt jämfört med ett läge utan dessa reformer. Det råder emellertid stor osäkerhet vad gäller effekternas omfattning. Därtill finns osäkerhet om bl.a. jämviktsarbetslöshetens och därmed också BNP-gapets storlek. Denna osäkerhet avspeglas genom olika antaganden om tillväxt och arbetslöshetsutveckling i de tre scenarierna. I samtliga scenarier antas att ett normalt kapacitetsutnyttjande råder från 1998 samt att BNP-gapet sluts successivt från 1994 t.o.m. 1998. Beräkningarna inkluderar således inte något explicit konjunkturmönster.

Sammantaget innebär dessa förutsättningar att det är svårt att jämföra kalkylerna nedan med andra beräkningar av den ekonomiska utvecklingen på medellång sikt som inte explicit anger antaganden om BNP-gapets storlek och om jämviktsarbetslösheten. Det är också svårt att jämföra scenarierna nedan med kalkyler som lägger in ett markant konjunkturförlopp.

I kalkylen med medelhög tillväxt antas BNP öka med 2,2 % per år. BNP-gapet har bedömts till ca 3,5 % år 1994. Detta innebär, givet att gapet skall slutas, att den underliggande tillväxten är 1,7 % per år.

I alternativen med låg respektive hög tillväxt antas att de nuvarande och framtida skillnaderna i arbetsmarknadens funktionssätt kan översättas till att BNP-gapet år 1994 uppgick till 2 respektive 4,5 %. Den underliggande tillväxten har antagits vara 1,5 respektive 1,9 %. Sammantaget medför detta att den genomsnittliga tillväxten i dessa två sidoalternativ uppgår till 1,7 respektive 2,7 %.

Som jämförelse med antagandena vad gäller den underliggande tillväxten kan nämnas att BNP steg med i genomsnitt drygt 2,6 % per år under perioden 1950 till 1994 och med drygt 1,4 % i genomsnitt per år under perioden 1977 till 1994.

Sammanfattning av kalkylerna

I scenariet med *medelhög tillväxt*, i vilket BNP växer med 2,2 % per år, antas att förtroendet för den svenska ekonomin gradvis förstärks, samtidigt som arbetsmarknadens funktionssätt tillåter att sysselsättningen

ökar utan att inflationen tilltar. Den öppna jämviktsarbetslösheten antas uppgå till drygt 5 1/2 % och tillgången på arbetskraft stiger relativt befolkningen. Den offentliga sektorns finansiella sparande förstärks till ett överskott om 1 % av BNP år 2000, och statsskulden som andel av BNP maximeras år 1996, för att därefter sjunka. Den privata sektorn minskar sitt finansiella sparande. Detta tar sig uttryck i en stigande privat konsumtion, trots en relativt blygsam inkomstutveckling, samt i att produktionskapaciteten i näringslivet byggs ut.

Tabell 12.2 Försörjningsbalans 1996-2000
Genomsnittlig årlig procentuell förändring

	medel	låg	hög
BNP	2,2	1,7	2,7
Import	6,5	5,3	7,2
Privat konsumtion	1,9	1,3	2,5
Offentlig konsumtion	-0,6	-0,6	-0,6
Bruttoinvesteringar	6,1	4,4	7,5
Lagerinvesteringar[1]	0,1	-0,1	0,2
Export	5,9	5,7	6,2
Inhemsk användning	2,1	1,2	2,8
Nyckeltal			
Timlön	4,5	4,5	4,5
KPI	2,8	2,9	2,7
NPI	2,3	2,4	2,2
Öppen arbetstlöshet, nivå 2000[2]	5,6	6,5	4,8
Total arbetslöshet, nivå 2000[2]	9,4	11,0	7,8

[1] Förändring i procent av föregående års BNP.
[2] I procent av arbetskraften.
Källa: Finansdepartementet.

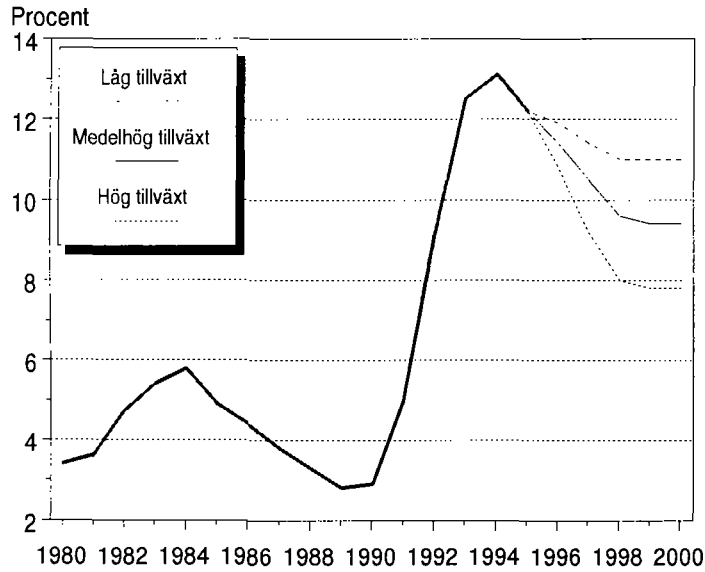
I alternativet med *låg tillväxt*, BNP stiger med 1,7 % per år mellan 1995 till 2000, illustreras ett scenario där tillväxten hålls tillbaka bl.a. av att jämviktsarbetslösheten är högre, att arbetsutbudet inte stiger särskilt mycket och att den underliggande tillväxten är relativt sett lägre. De offentliga finanserna förbättras långsammare; det offentliga finansiella sparandet motsvarar -2 % av BNP år 2000 och statsskuldkvoten fortsätter att öka fram till och med år 1997. Tillsammans medför detta ett svagare förtroende och ökad osäkerhet vad gäller den svenska ekonomin. Återhämtningen blir därför långsam, vilket bidrar till en förhållandevis stor utslagning av arbetskraft.

I alternativet med *hög tillväxt* stiger BNP med 2,7 % per år. En väl fungerande arbetsmarknad med relativt sett låg jämviktsarbetslöshet, hög potentiell produktionsförmåga och en påtaglig förstärkning av förtroendet för den svenska ekonomin leder till hög tillväxt med bibehållen prisstabilitet. Arbetslösheten reduceras markant, vilket bl.a. medför att utslagningen av arbetskraft begränsas. De offentliga finanserna förstärks därför snabbt. Sparandeöverskottet i den offentliga sektorn uppgår år 2000

till knappt 3 % av BNP, medan statsskulden i detta scenario maximeras redan år 1995.

I den preliminära nationalbudgetens medelfristiga kalkyler uppgick det offentliga sparandet år 1998 till -2,4 % av BNP. Motsvarande siffra i dessa kalkyler är -0,9 %. Förbättringen mellan dessa beräkningstillfällen är hänförlig till dels nationalräkenskapernas utfall för 1994, dels de högre skatteintäkter som prognosticeras för innevarande och nästa år. I motsatt riktning verkar den sänkning av matmomsen som skall genomföras fr.o.m. 1996, och som år 1998 innebär en försvagning med ca 9 miljarder kr, jämfört med januarikalkylerna.

Diagram 12.1 Öppen arbetslöshet och personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder



Anm.: I procent av arbetskraften.
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsmarknadsstyrelsen, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

12.2 Medelhög tillväxt

Detta scenario kännetecknas av att förtroendet för den svenska ekonomin successivt förstärks. Arbetsmarknadens funktionsförmåga medger en betydande sänkning av arbetslösheten, utan att inflationsdrivande flaskhalsar uppstår.

Sveriges *exportmarknad* för bearbetade varor bedöms växa med drygt 6,5 % inom OECD-området under perioden 1995-2000. Efterfrågan från Fjärran Östern väntas växa ännu snabbare. Konkurrenskraften försämras gradvis, vilket beror på att kronan apprecierar och att lönekostnaderna i den konkurrensutsatta sektorn antas stiga något snabbare i Sverige än

utomlands. Försämringen sker emellertid utifrån ett mycket starkt konkurrensläge, vilket illustreras av att bytesbalansen uppvisar överskott under hela kalkylperioden. Exporttillväxten antas bli fortsatt stark och marknadsandelarna att stiga fram t.o.m. 1998 för att först därefter falla tillbaka något.

Bruttoinvesteringarnas utveckling styrs främst av förväntad avkastning i förhållande till utkomsten av alternativa placeringar, dvs. finansiella placeringar och reala investeringar utomlands. Detta innebär att investeringtillväxten är beroende av näringslivets förtroende för svensk ekonomi och den samlade efterfrågan i landet.

Lönsamheten försvagas något men förblir hög och produktionen i näringslivet stiger med i genomsnitt knappt 3 % per år. Företagens finansiella sparande är högt i utgångsläget, vilket medger en betydande grad av egenfinansiering av investeringarna och därmed minskad känslighet för marknadsrealräntor. Kapacitetsutnyttjandet är högt i delar av näringslivet. Dessa gynnsamma förutsättningar medför att investeringarna stiger snabbt. Den samlade produktionskapaciteten byggs ut, vilket i sin tur innebär att tillväxten kan realiseras utan att inflationen stiger.

Hushållens realt disponibla inkomster är i stort sett oförändrade mellan 1993 och 1997. Detta är delvis en konsekvens av de budgetkonsoliderande åtgärder som vidtas under perioden, vilka innebär såväl höjda skatter som realt sett lägre inkomstöverföringar. Under scenariernas två sista år, 1999 och 2000, tillämpas 1998 års regelsystem, vilket bl.a. innebär att den s.k. värnskatten inte längre tas ut. Detta medför att inkomsterna stiger med knappt 2 % per år 1998-2000. Mellan 1995 och 2000 stiger hushållens inkomster med i genomsnitt 1,4 % per år. Den *privata konsumtionen*, som föll kraftigt 1992 och 1993, beräknas nå upp över 1991 års nivå först år 1998. Konsumtionen stiger med i genomsnitt knappt 2 % per år under perioden 1995-2000. Hushållens nettosparande i förhållande till inkomsterna minskar från knappt 7 % år 1995 till drygt 4 % år 2000. Det finansiella sparandet förblir dock högre.

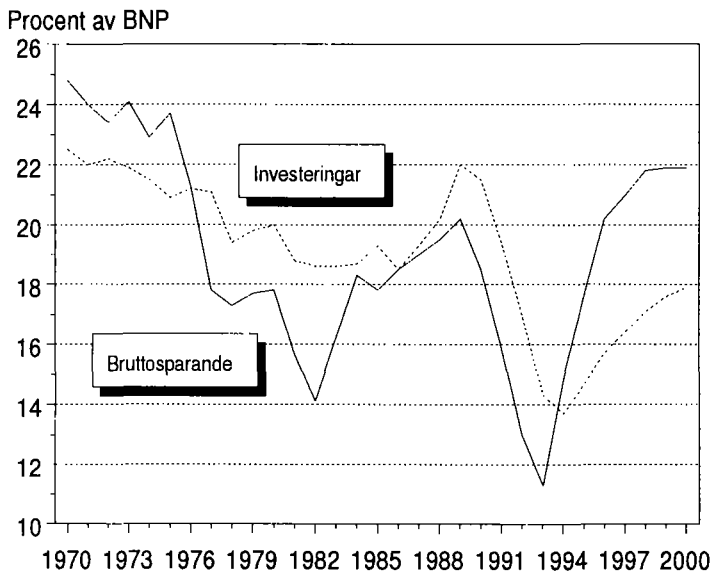
Utgifterna för *offentlig konsumtion* som andel av BNP förutsätts falla under hela perioden fram till år 2000. Detta är en konsekvens av dels den ekonomiska politiken och kommunernas begränsade ekonomiska möjligheter, dels en strikt tolkning av de system som antas råda för åren 1999-2000. Den offentliga konsumtionen, i såväl volym som pris, antas utvecklas på ungefär samma sätt i de tre olika alternativen.

Importen bestäms främst av den samlade efterfrågan i ekonomin, förhållandet mellan priserna på inhemskt och utländskt producerade varor samt av kapacitetsutnyttjandet. Därtill kommer en tilltagande specialisering i världshandeln. Den importvägda efterfrågan, dvs. en sammanvägning av de olika efterfrågekomponenterna med avseende på deras genomsnittliga importinnehåll, stiger med i genomsnitt ca 4,5 % per år. Relativpriset mellan hemmaproducerade och importerade varor stiger, men från en låg nivå. Importen av bearbetade varor, vilka år 1994 utgjorde två tredjedelar av den samlade importvolymen, beräknas stiga med i genomsnitt knappt 7 % per år mellan 1995 och 2000. Importen av övriga varor och tjänster antas utvecklas något långsammare.

Sammantaget ger utrikeshandeln ett positivt men avtagande bidrag till tillväxten t.o.m. år 1998. Därefter är bidraget svagt negativt. Exportnettot som andel av BNP når emellertid sitt maximum år 1996-1997, men uppgår ändå till knappt 6 % år 2000.

Det *privata finansiella sparandet* sjunker snabbt från de mycket höga nivåer som råder i utgångsläget. År 2000 beräknas det privata finansiella sparandet motsvara 2 1/2 % av BNP. Såväl hushållens som företagens finansiella sparande sjunker. Delvis är neddragningen av hushållens sparande ett uttryck för ökat förtroende och därmed minskat behov av sparande för framtiden, delvis är det en följd av att hushållssektorns skuldkonsolidering nu bedöms vara i stort sett avslutad. Hushållens finansiella sparande uppgår dock till drygt 5 % av den disponibla inkomsten i slutet av perioden. Företagens finansiella sparande sjunker, framför allt som en effekt av de ökande investeringarna. Under perioden fram till år 2000 ökar de totala investeringarna som andel av BNP med drygt 3 procentenheter. Företagens investeringar står för hela den ökningen.

Diagram 12.2 Bruttosparande och investeringar 1970-2000
Medelhög tillväxt



Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Bruttosparandet i ekonomin utgörs av summan av investeringar och bytesbalansen. Under perioden ökar bruttosparandet genom ökade investeringar. *Bytesbalansens* saldo motsvarar nettot av affärerna med utlandet, och utgör därmed tillsammans med värdeförändringar definitionsmässigt förändringen av skulden mot utlandet. Under de närmaste åren väntas överskottet i bytesbalansen stiga till mycket höga nivåer,

varför även nettoskulden mot utlandet faller och ränteutgifterna minskar något. År 2000 uppgår bytesbalansens överskott till 3,2 % av BNP.

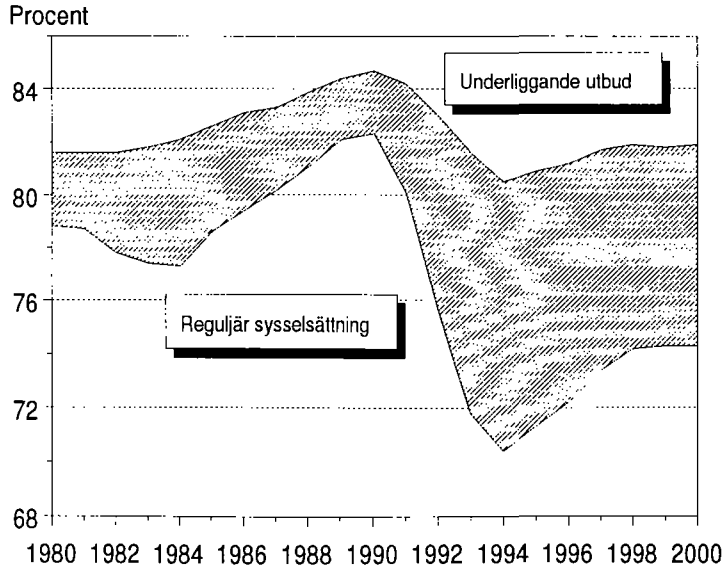
Tabell 12.3 Arbetsmarknad
1000-tals personer

	1995	Förändring till 2000		
		medel	låg	hög
Reguljärt sysselsatta	3 941	231	121	338
Arbetslösa	301	-55	-20	-89
Konjunkturberoende åtgärder	222	-50	-22	-85
Utbud	4 322	167	96	220
Underliggande utbud	4 465	126	78	164

Källa: Finansdepartementet.

Arbetsmarknaden antas i detta scenario fungera på ett sådant sätt att summan av de öppet arbetslösa och personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder i förhållande till arbetskraften, dvs. andelen som står utan reguljär sysselsättning, minskar från drygt 12 % 1995 till ca 9,5 % år 2000 utan att det uppstår inflationsdrivande löneökningar.

Diagram 12.3 Underliggande utbud och reguljär sysselsättning i förhållande till befolkningen 16-64 år
Medelhög tillväxt



Anm.: Det skuggade området utgörs av summan av öppet arbetslösa och personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder i förhållande till befolkningen 16-64 år.
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsmarknadsstyrelsen, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

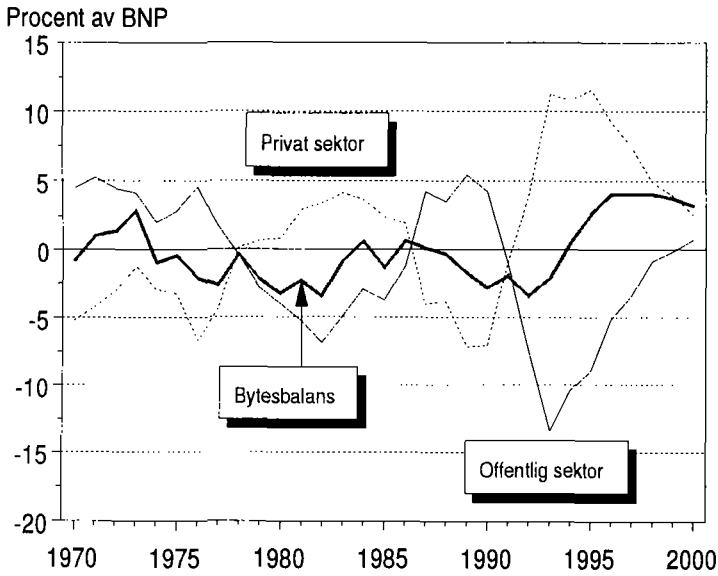
Såväl sysselsättningen som arbetsutbudet stiger, men i inget fall uppnås de nivåer som rådde under senare delen av 1980-talet. Detta är delvis en konsekvens av att en större andel av befolkningen befinner sig i utbildning. Den reguljära sysselsättningen beräknas stiga med ca 230 000 personer från år 1995 till år 2000. Arbetskraften ökar i sin tur med ca 170 000 personer, se tabell 12.3.

Lönerna ökar successivt snabbare under perioden. År 2000 antas de stiga med i genomsnitt 5 %. Lönerna i näringslivet utvecklas något snabbare än inom den offentliga sektorn. Dels beror detta på att arbetskraftsefterfrågan ökar i näringslivet, till skillnad från i den offentliga sektorn, dels på att statens och kommunernas finansiella utrymme är starkt begränsat. *Inflationen* är stabil under hela perioden. Arbetskraftkostnaderna per producerad enhet stiger emellertid snabbare än priserna, vilket innebär att *lönsamheten* försvagas. Trots detta beräknas vinstnivåerna, beräknade som bruttoöverskott i förhållande till förädlingsvärde, år 2000 ligga över genomsnittet för 1970- och 1980-talen.

Underskottet i *den offentliga sektorns finanser* uppgick 1995 till 146 miljarder kr, vilket motsvarar 9 % i relation till BNP. Underskottet beräknas vända till ett överskott på 14 mdr kr år 2000. Omslaget i förhållande till BNP uppgår till 10 procentenheter.

Diagram 12.4 Totalt sparande 1970-2000

Medelhög tillväxt



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Förbättringen i det finansiella sparandet beror till största delen på sänkt utgiftskvot. Utgiftskvoten, dvs. utgifterna som andel av BNP, faller från år 1995 till 2000 med knappt 9 procentenheter. Minskningen av kvoten

beror på besparingar, den ekonomiska återhämtningen samt övriga förutsättningar om den ekonomiska politiken. Sänkta utgifter för arbetsmarknadsstöd till följd av lägre arbetslösheten svarar för en procentenhet av minskningen. Offentliga transfereringar exkl. arbetsmarknadsstöd och räntor minskar med 4,4 procentenheter. Detta är till stor del en effekt av den förbättring som gradvis sker i den reala delen av ekonomin. De budgetförstärkande åtgärder som vidtagits innebär att utgiftskvoten år 2000 är närmare tre procentenheter lägre än vad den skulle ha varit vid oförändrade regler. Den offentliga konsumtionen minskar som andel av BNP med 2,6 procentenheter mellan år 1995 och år 2000. Detta innefattar såväl de besparingar som görs på den statliga konsumtionen som en förhållandevis restriktiv utveckling av den kommunala konsumtionen. Den antagna långsammare löneutvecklingen i den offentliga sektorn påverkar prisutvecklingen för den offentliga konsumtionen relativt t.ex. den allmänna prisutvecklingen för BNP.

Tabell 12.4 Den offentliga sektorns finanser
Medelhög tillväxt, löpande priser

	Miljarder kr	Procent av BNP, löpande priser							
	1995	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inkomster	**983**	**60,9**	**60,1**	**60,6**	**61,2**	**61,4**	**62,0**	**61,6**	**61,7**
Skatter och avgifter	824	50,5	50,4	50,8	51,6	51,5	52,2	52,3	52,8
Kapitalinkomster	96	6,9	6,0	5,9	5,5	6,0	5,9	5,5	5,1
Övriga inkomster	62	3,4	3,7	3,8	4,0	3,9	3,9	3,8	3,8
Utgifter	**1 129**	**74,3**	**70,5**	**69,6**	**66,4**	**65,0**	**62,9**	**61,8**	**61,0**
Transfereringar till hushåll	392	26,0	25,9	24,2	22,4	21,7	21,1	20,8	20,7
Övriga transfereringar	133	11,2	7,4	8,2	7,3	7,0	6,6	6,3	6,2
Räntekutgifter	125	6,4	6,9	7,7	7,9	8,3	8,0	7,6	7,2
Konsumtion, investeringar	479	30,8	30,3	29,5	28,7	27,9	27,2	27,1	26,9
Finansiellt sparande	**-146**	**-13,4**	**-10,4**	**-9,0**	**-5,2**	**-3,5**	**-0,9**	**-0,2**	**0,7**
Stat	-164	-16,4	-11,9	-10,1	-6,3	-4,5	-2,1	-1,5	-0,7
Socialförsäkring	21	2,2	1,7	1,3	1,1	1,0	1,0	0,8	0,6
Kommuner	-3	0,8	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	0,2	0,5	0,7
Primärt sparande	-117	-14,0	-9,6	-7,2	-2,8	-1,2	1,2	1,9	2,7
Utgifter exkl. räntor och arbetsmarknadsstöd		921	907	950	955	976	995	1 023	1 057
Procentuell förändring		4,7	-1,5	4,7	0,6	2,1	1,9	2,8	3,3
Olika skuldmått:									
Nettoskuld, offentlig sektor	508	12,8	23,3	31,4	34,5	35,7	34,7	33,4	31,2
Konsoliderad bruttoskuld	1 367	74,7	79,1	84,3	84,8	84,0	81,3	78,7	75,5
Statsskuld	1 462	78,5	84,8	90,1	91,3	90,3	87,7	85,3	82,3
BNP, nivå		1 442	1 517	1 622	1 714	1 804	1 891	1 970	2 052

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet, Riksgäldskontoret och Finansdepartementet.

Den offentliga sektorns utgifter sjunker alltså med knappt 9 procentenheter av BNP under perioden. Även uttryckt som volymförändring är minskningen påtaglig, se tabell 12.5. Framför allt är det transfereringarna till hushåll som bidrar till förändringen under de återstående åren av decenniet. I kapitel 13 redovisas utvecklingen av de offentliga utgifterna mer ingående.

Tabell 12.5 Den offentliga sektorns utgifter i 1991 års priser
Medelhög tillväxt

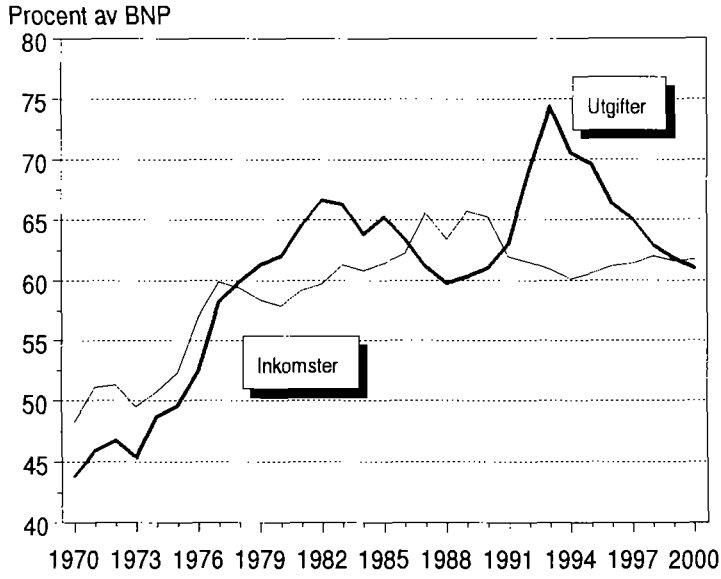
	Nivå	Årlig procentuell volymförändring							
	1995	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Summa utgifter	**1 013**	**1,4**	**1,8**	**2,4**	**-2,0**	**0,0**	**-1,4**	**-0,7**	**-0,3**
Transfereringar till hushåll	348	2,5	2,7	-3,0	-4,5	-0,8	-1,0	0,0	0,9
arbetsmarknadsstöd	48	32,0	-3,5	-9,5	-15,6	-4,4	-6,7	0,2	2,6
Övriga transfereringar	118	-3,0	-2,6	16,6	-8,4	-1,5	-4,1	-2,5	-0,9
Ränteutgifter	111	12,3	11,3	16,7	6,0	7,5	-2,6	-3,2	-4,5
Konsumtion	387	-0,6	-1,0	-0,2	-0,8	-1,1	-1,0	0,0	0,0
Investeringar	48	1,6	11,4	5,6	4,7	0,4	1,3	0,2	1,0
Utgifter exkl. räntor	902	0,4	0,8	0,9	-2,9	-1,0	-1,2	-0,3	0,3
Utgifter exkl. räntor och arbetsmarknadsstöd	854	-1,1	1,1	1,5	-2,2	-0,8	-1,0	-0,3	0,2

Anm.: Deflatering med implicitprisindex för offentlig konsumtion respektive investeringar. Övriga delar deflaterade med KPI.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

I dessa kalkyler har vårens uppgörelse på pensionsområdet beaktats så till vida att överföringarna till Riksgäldskontoret av premiereservdelen av ATP-avgiften genomförs från och med år 1995. Däremot är inga ytterligare överföringar gjorda mellan staten, socialförsäkringssektorn samt hushållen. Sådana kapitaltransfereringar kan komma att ske till följd av pensionsberedningens förslag.

Tillväxten som sådan är av stor betydelse för utvecklingen av de offentliga finanserna. Även tillväxtens sammansättning spelar emellertid en viss roll. En exportledd tillväxt innebär t.ex. lägre skatteinkomster än en tillväxt som härrör från den högre beskattade privata konsumtionen. Under perioden fram till år 2000 stiger löneandelen något medan vinstandelen minskar i motsvarande utsträckning. Eftersom vinster är lägre beskattade än löner, innebär en sådan utveckling, allt annat lika, att den offentliga sektorns skatteinkomster ökar enbart av denna anledning.

Diagram12.5 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter 1970-2000
Medelhög tillväxt



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Inkomsterna i relation till BNP ökar med en procentenhet från år 1995 till år 2000. Ökningen står således för en mindre del av förbättringen i den offentliga sektorns finanser. Skattekvoten ökar något mer, med två procentenheter, än de totala inkomsterna. De beslutade skattehöjningarna motsvarar emellertid inkomstökningar om 3,6 procentenheter av BNP år 2000, jämfört med oförändrade regler. Under en period med tillväxt och sjunkande arbetslöshet faller skattekvoten, allt annat lika. De arbetslösa flyttas in i produktionen och bidrar därmed till BNP-ökningen. Denna förändring är större än förändringen i skatteintäkter när redan beskattade bidrag övergår i lön, dvs. skattekvoten sjunker.

Statsskuldkvoten är lägre år 2000 än år 1994 till följd av de överskott som uppstår de två sista åren i kalkylen. Ränteutgifterna i relation till BNP faller med 0,5 procentenheter under perioden. Vidare antas det allmänna ränteläget att sjunka jämfört med dagsläget. En förändring av marknadsräntorna slår emellertid inte direkt igenom på statens finanser beroende på att skulden är finansierad genom såväl kort- som långfristig upplåning. Det dröjer mer än tre år innan halva skulden är omsatt. En höjning av marknadsräntorna innebär också ökade kapitalinkomster även för den offentliga sektorn, framför allt AP-fonden, vars räntebärande tillgångar år 1995 beräknas uppgå till ca 560 miljarder kr.

I detta scenario med medelhög tillväxt antas kronan appreciera mot ecu-valutorna med i genomsnitt 2,4 % per år mellan åren 1995 till 2000. Eftersom närmare en tredjedel av statsskulden är placerad i utländsk valuta, innebär antagandet om appreciering att valutaskulden sänks, då

den varje år värderas till aktuell kronkurs. År 2000 motsvarar den ackumulerade värdeförändringen ca 50 miljarder kr.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld i relation till BNP når sitt maximum år 1996 och reduceras till knappt 76 % år 2000. Med detta mått avses den offentliga sektorns bruttoskuld minskat med skulder och fordringar inom sektorn, i huvudsak AP-fondens innehav av stats- och kommunpapper. Enligt konvergenskriterierna för deltagande i den monetära unionen inom EU får denna kvot uppgå till högst 60 %.

Som framgår av tabell 12.4 stabiliseras statsskulden som andel av BNP år 1996, varefter kvoten sjunker. Som nämnts ovan förutsätter kalkylerna att BNP-gapet reduceras successivt fram t.o.m. år 1998. Om man i stället lägger in antaganden om en explicit konjunkturcykel, kan resultatet bli att skuldkvoten stiger under vissa delperioder. Resultatet på lång sikt är dock beroende av vilka förutsättningar som föreligger avseende långsiktig tillväxt och jämviktsarbetslöshet.

12.3 Låg tillväxt

I detta scenario antas att arbetsmarknaden kännetecknas av bristande flexibilitet och att förtroendet för den svenska ekonomin är lågt. Detta medför bl.a. en svagare krona och ett högre ränteläge.

Den svagare apprecieringen i detta alternativ medför att pressen nedåt på exportpriserna inte är lika kraftig. Tillsammans resulterar detta i en likartad utveckling av såväl relativpriserna mot omvärlden som av *exporten* jämfört med alternativet med medelhög tillväxt.

Det högre ränteläget, som delvis är ett uttryck för investerarnas större osäkerhet vad gäller svensk ekonomi, tillsammans med en svagare efterfrågetillväxt medför att de fasta *investeringarna* stiger långsammare. Trots detta stiger investeringskvoten, dvs. investeringarnas andel av BNP, märkbart.

Hushållens inkomstutveckling skiljer sig inte nämnvärt mellan alternativen, vilket delvis beror på att transfereringssystemen är utformade så att inkomstutvecklingen jämnas ut över konjunkturcykeln. Men den större osäkerheten beräknas resultera i att hushållen känner ett större behov av att spara inför framtiden och därmed blir *konsumtionsutvecklingen* lägre. Detta kan bl.a. ses som ett uttryck för att hushållen förväntar sig ytterligare indragningar av framtida inkomster.

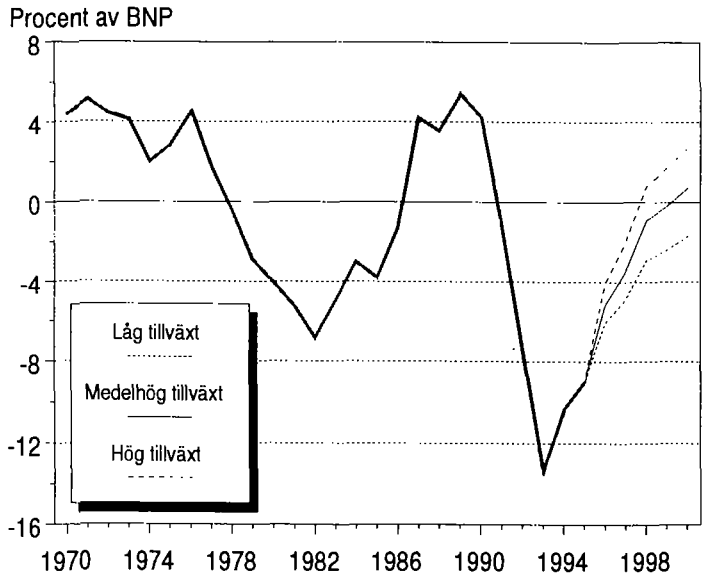
Den samlade efterfrågan är lägre jämfört med alternativet med medelhög tillväxt, vilket medför en svagare importvägd efterfrågan och *importutveckling*. Utrikeshandelns bidrag till BNP-tillväxten förblir positivt under hela perioden t.o.m. år 2000. Exportnettot kulminerar som andel av BNP först år 1998 och uppgår år 2000 till 7 %.

Arbetsmarknaden kännetecknas i detta alternativ av bristande flexibilitet genom en förhållandevis hög jämviktsarbetslöshet och mer omfattande utslagning av arbetskraft. Detta innebär att inflationen tilltar redan efter en begränsad nedgång i arbetslösheten. Andelen personer utan reguljär sysselsättning sammanfaller under slutåret med jämviktsnivån på 11 %.

Lönerna stiger lika snabbt som i scenariet ovan men produktiviteten utvecklas något långsammare. *Inflationen* förblir emellertid måttlig och konstant, vilket är en konsekvens av att det faktiska resursutnyttjandet understiger det normala utom under kalkylens två sista år. *Lönsamheten* faller gradvis, men nivån år 2000 är trots detta relativt hög sett i ett historisk perspektiv.

Med en lägre tillväxt sker förbättringarna i den *offentliga sektorns finanser* långsammare. Det finansiella sparandet i den offentliga sektorn är år 2000 fortfarande negativt, och drygt två procentenheter sämre än vid medelhög tillväxt. Denna skillnad får som ackumulerad effekt att den konsoliderade bruttoskulden i den offentliga sektorn uppgår till 88 % av BNP år 2000, eller 12 procentenheter högre än i medelalternativet. Som en följd av de omfattande budgetförstärkningarna samt i någon mån som en följd av minskad arbetslöshet förbättras det offentliga sparandet ändå motsvarande drygt 7 procentenheter av BNP jämfört med 1995. Statsskuldkvoten når sitt maximum år 1997, och sjunker därefter med drygt en procentenhet till år 2000. Den offentliga nettoskulden ökar varje år. Den höga skulden medför en bestående hög räntebörda, vilket tenderar att tränga undan övriga utgifter. Den offentliga sektorns finanser och vissa nyckeltal i de alternativa tillväxtscenarierna redovisas i tabellbilaga till detta kapitel.

Diagram 12.6 Finansiellt sparande i offentlig sektor 1970-2000



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Den högre arbetslösheten resulterar i att utgiftskvoten inte sjunker lika snabbt som i scenariet med medelhög tillväxt. I fasta priser uppgår den offentliga sektorns direkta utgifter avseende kontantstöd m.m. per procentenhet arbetslöshet till omkring 8 miljarder.

Bytesbalansens överskott är större än i alternativet med medelhög tillväxt. Slutåret för dessa kalkyler uppgår överskottet till drygt 4 % av BNP, vilket är högt jämfört med tidigare år. Denna utveckling kan också beskrivas som utebliven investeringsaktivitet.

12.4 Hög tillväxt

Scenariet med hög tillväxt kännetecknas av ett kraftigt stärkt förtroende för den svenska ekonomin, en framgångsrik arbetsmarknadspolitik, vilket tar sig uttryck i en väl fungerande arbetsmarknad med relativt sett låg jämviktsarbetslöshet och begränsad utslagning samt en något snabbare produktivitetsutveckling än i de andra alternativen.

Exporten bedöms utvecklas i linje med alternativet med medelhög tillväxt. Den snabbare apprecieringen av växelkursen kompenseras till viss del av en långsammare ökning av enhetsarbetskostnaden.

De fasta *investeringarna* stiger snabbt. Hög lönsamhet, kraftig efterfrågetillväxt och nedgång i realräntorna medverkar till detta. Produktionskapaciteten byggs ut kraftigt, vilket såväl bidrar till som möjliggör den höga tillväxten.

Tabell 12.6 Produktion och produktivitet, årsgenomsnitt 1996-2000
Genomsnittlig procentuell förändring i 1991 års priser

	medel	låg	hög
Produktion			
Näringslivet	2,9	2,4	3,5
Industri	3,9	3,0	5,0
Övrigt näringsliv	2,5	2,1	2,8
Produktivitet			
Näringslivet	1,4	1,2	1,6
Industri	2,1	1,8	2,3
Övrigt näringsliv	1,0	0,9	1,1

Källa: Finansdepartementet.

Hushållens inkomstutveckling är i stort sett densamma som i de andra alternativen. Mer positiva framtidsförväntningar kombinerat med lägre räntor medför emellertid en större nedgång i hushållens sparande. Den *privata konsumtionen* utvecklas därmed relativt snabbt.

Den *privata sektorns finansiella sparande* minskar bland såväl hushåll som företag. Hushållens sparande sjunker i takt med det förbättrade arbetsmarknadsläget och med den gradvisa återhämtningen av de offentliga finanserna. Företagens finansiella sparande sjunker på grund av

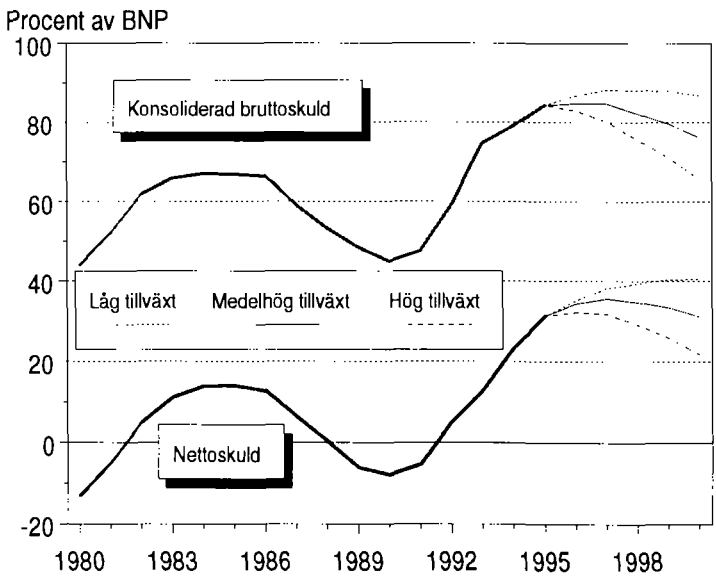
den ökade investeringsaktiviteten. I detta alternativ är tillväxten i hög grad investeringsledd. Investeringarna som andel av BNP uppgår till knappt 19 % år 2000, vilket är en historiskt sett tämligen hög nivå.

Importen stiger kraftigare och utrikeshandelns bidrag till BNP-tillväxten blir betydligt lägre. Exportnettot som andel av BNP faller från ca 7 % 1996 till ca 4,5 % år 2000.

Lönsamheten sjunker och slutnivån år 2000 ligger på ungefär samma nivåer som i alternativet med medelhög tillväxt. Ränteläget är emellertid lägre, varför lönsamheten i alternativet med hög tillväxt framstår som bättre än i övriga scenarier.

De *offentliga finanserna* förbättras snabbt. Det offentliga finansiella sparandet år 2000 ligger två procentenheter högre än i alternativet med medelhög tillväxt, och motsvarar slutåret för kalkylerna knappt 3 % av BNP. Det kraftigt förbättrade offentliga sparandet i detta scenario leder till att den offentliga skulden faller snabbare som andel av BNP än vid medelhög tillväxt. Detta är en utveckling som karakteriseras av flera samverkande positiva faktorer, vilka ger en "god spiral". Så ger till exempel den lägre offentliga skulden en högre trovärdighet för den svenska ekonomin, bland såväl inhemska som internationella aktörer. I detta scenario sjunker räntorna snabbare, vilket ytterligare bidrar till att sänka skuldkostnaden för den offentliga sektorn, varför skuldkvoten minskar än mer. Den konsoliderade offentliga bruttoskulden uppgår år 2000 till 66 % av BNP.

Diagram 12.7 Offentliga sektorns brutto- och nettoskuld 1980-2000



Källor: Statistiska centralbyrån, Riksgäldskontoret och Finansdepartementet.

Förbättringen av det offentliga sparandet, jämfört med alternativet med medelhög tillväxt, ligger i huvudsak på utgiftssidan. De offentliga utgifterna sjunker med arbetslösheten och den fallande räntebördan. Inkomsterna i den offentliga sektorn ökar däremot något långsammare som andel av BNP än i medelalternativet. Skillnaden i arbetslöshet mellan alternativen påverkar inte den offentliga sektorns skatteinkomster i större utsträckning, eftersom även arbetslöshetsersättningarna är beskattade. Ränteinkomsterna är något lägre än vid medelhög tillväxt, eftersom den gynnsamma utvecklingen av den svenska ekonomin medger en snabbare sänkning av det allmänna ränteläget.

Överskotten i *bytesbalansen* blir betydligt lägre i detta alternativ. Det privata finansiella sparandet minskar snabbare än förbättringen i det offentliga finansiella sparandet. Exportnettot uppvisar en betydligt svagare utveckling, vilket främst beror på att den kraftiga inhemska efterfrågetillväxten medför en snabb importtillväxt.

Effekten av de olika tillväxtbanorna för den offentliga sektorns finansiella ställning redovisas i diagram 12.7.

Tabell 12.7 Den offentliga sektorns finanser vid låg tillväxt samt nyckeltal
Löpande priser

	Miljarder kr	Procent av BNP					
	1995	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Offentlig sektor:							
Inkomster	**983**	**60,6**	**61,3**	**61,9**	**62,5**	**62,2**	**62,3**
Skatter och avgifter	825	50,8	51,6	51,6	52,4	52,4	52,9
Kapitalinkomster	96	5,9	5,7	6,2	6,2	5,8	5,5
Övriga inkomster	62	3,8	4,1	4,0	4,0	3,9	3,9
Utgifter	**1 129**	**69,6**	**67,4**	**66,9**	**65,5**	**64,7**	**64,1**
Transfereringar till hushåll	392	24,2	22,8	22,5	22,1	21,8	21,7
Övriga transfereringar	133	8,2	7,4	7,2	6,8	6,5	6,4
Ränteutgifter	125	7,7	8,1	8,8	8,7	8,5	8,3
Konsumtion, investeringar	479	29,5	29,0	28,5	28,0	27,8	27,7
Finansiellt sparande	**-146**	**-9,0**	**-6,1**	**-5,0**	**-3,0**	**-2,5**	**-1,9**
- stat	-164	-10,1	-7,2	-5,8	-3,9	-3,5	-2,9
- socialförsäkring	21	1,3	1,1	1,0	1,0	1,0	0,8
- kommuner	-3	-0,2	0,0	-0,3	-0,2	0,0	0,2
Primärt sparande[1]	-117	-7,2	-3,7	-2,5	-0,5	0,2	1,0
Utgifter exkl. räntor och arbetsmarknadsstöd		950	957	978	997	1 023	1 055
Procentuell förändring		4,7	0,8	2,1	2,0	2,6	3,2
Olika skuldmått, offentlig sektor:							
Nettoskuld	508	31,3	35,8	39,0	40,3	41,3	41,6
Konsoliderad bruttoskuld	1 367	84,3	86,7	88,3	88,3	88,1	87,3
Statsskuld	1 462	90,1	93,2	94,5	94,2	94,1	93,3
BNP, nivå		1 622	1 697	1 769	1 842	1 916	1 994
Nyckeltal[2] *:*							
Real disponibelinkomst	784	-2,3	-0,4	1,3	1,0	2,1	1,7
Hushållens sparkvot[3]	59	6,6	5,8	5,7	5,2	5,8	6,0
Bytesbalans, % av BNP	42	2,6	3,9	3,9	4,2	4,4	4,3
- exportnetto	106	6,5	7,3	7,5	7,6	7,4	7,0

[1] Finansiellt sparande exkl. kapitalinkomster och ränteuppgifter.
[2] Årlig procentuell förändring 1995 - 2000.
[3] Andel av hushållens disponibelinkomst.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet, Riksgäldskontoret och Finansdepartementet.

Tabell 12.8 Den offentliga sektorns finanser vid hög tillväxt samt nyckeltal
Löpande priser

	Miljarder kr	Procent av BNP					
	1995	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Offentlig sektor:							
Inkomster	**983**	**60,6**	**61,6**	**61,5**	**61,8**	**61,3**	**61,1**
Skatter och avgifter	825	50,8	52,0	51,7	52,3	52,3	52,6
Kapitalinkomster	96	5,9	5,5	5,8	5,6	5,2	4,7
Övriga inkomster	62	3,8	4,1	4,0	3,9	3,8	3,8
Utgifter	**1 129**	**69,6**	**65,7**	**63,5**	**61,1**	**59,7**	**58,5**
Transfereringar till hushåll	392	24,2	22,1	21,1	20,4	20,0	19,8
Övriga transfereringar	133	8,2	7,2	6,8	6,4	6,1	6,0
Ränteutgifter	125	7,7	7,8	8,0	7,4	6,9	6,2
Konsumtion, investeringar	479	29,5	28,6	27,6	26,9	26,7	26,5
Finansiellt sparande	**-146**	**-9,0**	**-4,1**	**-2,1**	**0,7**	**1,6**	**2,6**
- stat	-164	-10,1	-5,4	-3,2	-0,6	0,2	1,2
- socialförsäkring	21	1,3	1,1	1,0	0,9	0,7	0,5
- kommuner	-3	-0,2	0,2	0,2	0,4	0,7	0,9
Primärt sparande[1]	-117	-7,2	-1,8	0,1	2,5	3,3	4,1
Utgifter exkl. räntor och arbetsmarknadsstöd		950	954	972	991	1 017	1 050
Procentuell förändring		4,7	0,4	1,9	2,0	2,7	3,2
Olika skuldmått, offentlig sektor:							
Nettoskuld	508	31,3	32,9	32,6	29,8	26,7	22,7
Konsoliderad bruttoskuld	1 367	84,3	83,0	80,4	75,8	71,3	66,1
Statsskuld	1 462	90,1	89,6	87,1	82,8	78,8	74,1
BNP, nivå		1 622	1 725	1 823	1 916	2 000	2 087
Nyckeltal[2]*:*							
Real disponibelinkomst	784	-2,3	0,4	1,9	1,7	2,4	1,5
Hushållens sparkvot[3]	59	6,6	5,3	4,2	3,3	3,3	2,3
Bytesbalans, % av BNP	42	2,6	3,5	2,7	2,4	2,0	1,5
- exportnetto	106	6,5	6,8	6,3	5,9	5,2	4,6

[1] Finansiellt sparande exkl. kapitalinkomster och ränteuppgifter.
[2] Årlig procentuell förändring 1995 - 2000.
[3] Andel av hushållens disponibelinkomst.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet, Riksgäldskontoret och Finansdepartementet.

13. De offentliga utgifterna

13.1 Inledning

De senaste årens statsfinansiella kris har alltmer fokuserats mot de offentliga utgifternas utveckling. Utrymmet för ytterligare skattehöjningar är starkt begränsat då skatteuttaget inte kan höjas utan att det samtidigt får negativa återverkningar på samhällsekonomin. För att de offentliga finanserna på sikt ska balansera krävs därför en återhållsam utgiftsutveckling framöver. En lång rad utgiftssystem utvecklas dock i hög grad med automatik. Andra är beroende av konjunktur- och ränteläget. För att ett framtida utgiftsutrymme ska kunna preciseras krävs en analys av såväl utgifternas historiska utveckling som av den utveckling som kan förväntas givet regelsystemens nuvarande utformning. I kapitel 13.2 ges först en kortfattad bild av de offentliga utgifternas sammansättning. Därefter beskrivs utvecklingen under perioden 1970-1994. I genomgången belyses olika sätt att mäta utgifterna och därmed sammanhängande mätproblem. I kapitel 13.3 diskuteras drivkrafterna bakom utvecklingen av de offentliga utgifterna. Dessutom tecknas utvecklingen fram till år 2000 utifrån det scenario med medelhög tillväxt som presenteras i kapitel 12.

13.2 De offentliga utgifternas utveckling 1970-1994

De offentliga utgifterna beräknas i år uppgå till drygt 1 100 miljarder kr. Det är betydligt mer än vad t.ex. näringslivet sammantaget betalar ut i form av löner, utdelningar, skatter och kollektiva avgifter. Räknat per invånare motsvarar de offentliga utgifterna ungefär 125000 kronor per person. Ställs utgifterna i relation till BNP uppgår de till omkring 70 %, vilket är en väsentligt högre nivå än i andra jämförbara länder.

Staten, kommunerna och landstingen betalar totalt ut närmare 500 miljarder kronor om året (1995) i ersättning till anställda och betalningar för inköpta varor och tjänster. Detta är ersättningar för gjorda produktionsinsatser och motsvarar det som i nationalräkenskaperna benämns offentlig konsumtion och investeringar.

Därtill kommer drygt 600 miljarder kr i olika transfereringar. Detta är betalningar som inte är kopplade till någon direkt motprestation från betalningsmottagarens sida. En transferering förbrukar - i motsats till vad som gäller konsumtion och investeringar - inga reala resurser i ekonomin som helhet. Transfereringen utgör en överföring av resurser från en del av samhället till en annan.

Närmare 400 miljarder kronor av dessa transfereringar riktar sig direkt till hushållen. En stor del av dessa utbetalningar ombesörjs av socialförsäkringssystemen: sjukförsäkringen, pensionssystemet, arbetslöshetsförsäkringen osv. Andra transfereringar räknas som bidrag, t.ex. barnbidragen, studiebidragen och socialbidragen.

Även företagssektorn erhåller transfereringar från offentlig sektor, t.ex. subventioner av olika slag. Totalt sett uppgår dessa överföringar till

omkring 100 miljarder kronor. Till detta kommer ränteutgifter av ungefär samma omfattning. Staten betalar också ut pengar till omvärlden. Utgifterna för u-landsbistånd och medlemsavgifter till EU uppgår till drygt 30 miljarder kronor.

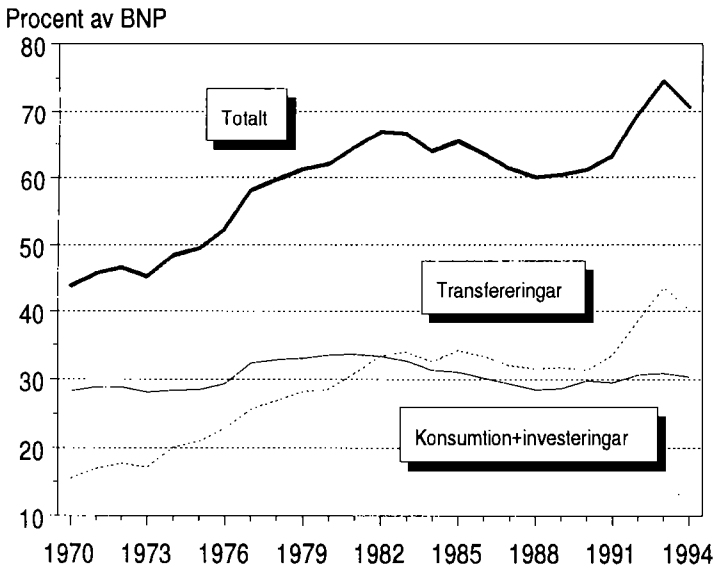
Olika måttstockar

De offentliga utgifternas nivå och utveckling kan beskrivas på ett antal olika sätt. Ett sätt är att redovisa storleken uttryckt i kronor. En annan möjlighet, som ofta används, är att sätta utgifterna i relation till BNP. Förändringar i denna kvot är liktydigt med att utgifterna utvecklas annorlunda än BNP.

En stigande utgiftskvot innebär att skatterna måste öka relativt BNP för att inte de offentliga finanserna ska försvagas. Detta kan ske antingen genom att nya skatter införs eller att befintliga skattesatser höjs. Utgiftskvoten ger således inte bara ett mått på utgifternas relativa omfattning och utveckling utan också en antydan om hur stor andel av det sammanlagda produktionsresultat som måste tillföras den offentliga sektorn för att dessa överföringar ska kunna finansieras.

I diagram 13.1 framgår hur de offentliga utgifterna utvecklats relativt BNP under perioden 1970-1994. Utgiftskvoten har ökat från 44 % till drygt 70 %. Det är framförallt transfereringarna som bidragit till denna uppgång.

Diagram 13.1 Den offentliga sektorns utgifter



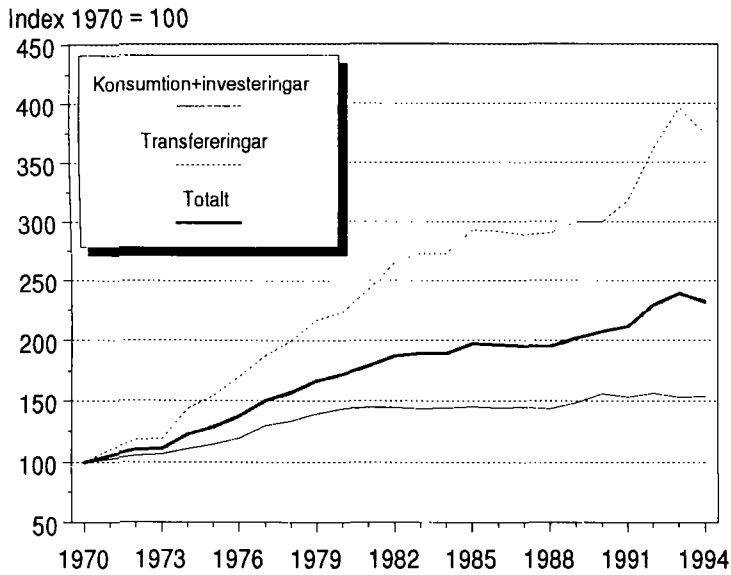
Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Det finns naturligtvis också ett intresse av att belysa hur utgifterna utvecklas i kronor. En komplikation som då tillkommer är förekomsten av prisförändringar. Att de offentliga utgifterna ökat från 75 miljarder kr 1970 till drygt 1 100 miljarder kr 1995 beror endast delvis på ökade offentliga åtaganden. Den främsta förklaringen är istället att priserna idag är väsentligt mycket högre än för 25 år sedan.

För att ge en mer rättvisande bild av utgifternas utveckling över tiden brukar därför en korrigering göras för penningvärdets förändring. Ett problem i detta sammanhang är att det inte föreligger något självklart prismått som kan användas att korrigera de offentliga utgifterna med. Nationalräkenskapssystemet innehåller visserligen specifika prisindexar för offentlig konsumtion och offentliga investeringar, men däremot inte för transfereringarna.

Ett sätt att komma runt detta problem är att priskorrigera samtliga offentliga utgifter med prisutvecklingen för totalproduktionen i ekonomin, dvs. BNP-deflatorn. En fördel med att använda just detta prismått är att det förbättrar möjligheterna till jämförelser mellan den framräknade volymutvecklingen och utvecklingen av den s.k. utgiftskvoten. Om den framräknade utgiftsvolymen utvecklas på samma sätt som BNP i fasta priser är detta liktydigt med en konstant utgiftskvot. Detta behöver däremot inte vara fallet om ett annat prismått används.

Diagram 13.2 Den offentliga sektorns utgifter
Real utveckling



Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

I diagram 13.2 åskådliggörs de offentliga utgifternas utveckling då dessa justerats med BNP-deflatorns utveckling. Det framgår att transfereringarna vuxit kraftigt under perioden. Den offentliga sektorns resursförbrukning har däremot ökat ganska lite sedan 1980-talets början.

Olika mätproblem

De offentliga utgifternas nivå påverkas naturligtvis i hög grad av vilken avvägning som görs mellan å ena sidan att tillhandahålla avgiftsfria tjänster, subventioner och inkomstutjämning och å andra sidan skattetrycket. Ju större vikt som läggs på det förra desto större tenderar de offentliga utgifterna att bli. Utgifternas nivå påverkas emellertid också av skattesystemets utformning och det sätt på vilket resursöverföringarna sker. Förändringar i skatte- och bidragssystem kan resultera i både högre och lägre utgifter utan att för den skull nivån på de offentliga åtagandena har ändrats.

Ett exempel på detta är införandet av inkomstskatt för en rad sociala förmåner som t.ex. sjukpenning och arbetslöshetsunderstöd 1974. Detta ledde till ökade offentliga utgifter i och med att nivåerna i ersättningssystemen samtidigt höjdes för att kompensera förmånstagarna för beskattningen.

Ett exempel som går i motsatt riktning är införandet av momsavdrag för offentliga myndigheter i samband med skattereformen 1990/91. Denna åtgärd resulterade i minskade skatteinkomster, men också i minskade utgifter för offentlig konsumtion och offentliga investeringar. Rundgången blev visserligen mindre, men i sak innebar inte möjligheterna till momsavlyft någon förändring av den offentliga sektorns resursförbrukning.

Vid sidan av regeländringar kan också förskjutningar i utgifternas sammansättning registreras som förändringar i utgiftsnivå och utgiftskvot. Ett exempel på detta är ATP- och avtalspensionernas växande andel av de sammantagna pensionsutbetalningarna. Eftersom den i realiteten skattefria folkpensionens andel därmed minskat har skatteandelen vuxit. Detta innebär att det *faktiska* stödet till pensionärerna inte vuxit i samma omfattning som summan av de registrerade pensionsutbetalningarna.

Regeländringar av teknisk karaktär som påverkat de offentliga utgifternas storlek:

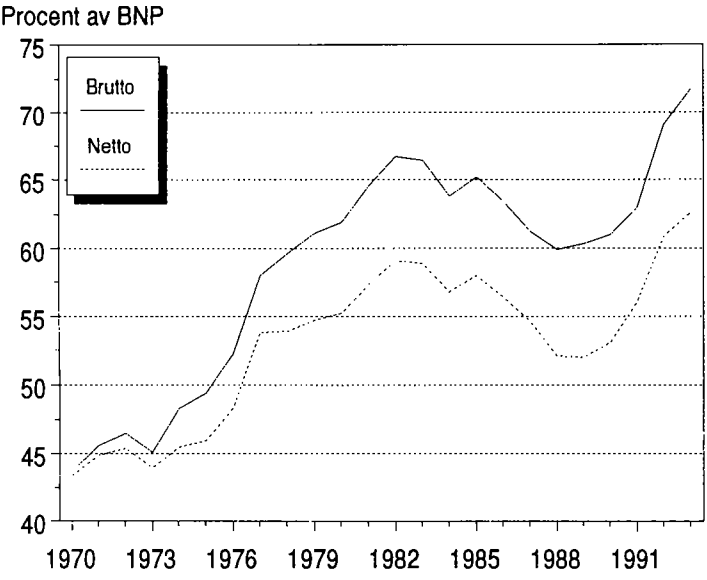
- Slopade skatteavdrag för vård av barn i utbyte mot höjda barnbidrag (bl.a. i samband med skattereformen 1990/91)
- Införande av inkomstbeskattning för transfereringar, t.ex. sjukpenning och arbetslöshetsunderstöd (1974)
- Omläggning av beskattningen från direkt till indirekt beskattning (skattereformen 1990/91)
- Momsavdrag för offentlig sektor (skattereformen 1990/91)
- Införande av sjuklön (1992)
- Medlemsskapet i EU (1995)

Olika regeländringar, av teknisk karaktär, i kombination med förskjutningar i utgifternas sammansättning kan således påverka de offentliga utgifternas storlek. Detta innebär att ett mått som utgiftskvoten inte ger en precis bild av hur de offentliga åtagandena utvecklas relativt det totala resursutrymmet.

I en ESO-rapport (Ds 1994:133) har ett försök gjorts att beräkna en nettokvot för de offentliga utgifterna. Beräkningen innebär bl.a. att transfereringarna justerats för de återflöden av skatter som dessa ger upphov till. Korrigeringar har också gjorts för olika regeländringar som t.ex. införandet av sjuklön och möjligheterna till momsavlyft för den offentliga sektorn. De framräknade nettoutgifterna har sedan ställts i relation till BNP till faktorpris. I diagram 13.3 återspeglas den offentliga sektorns sammantagna brutto- och nettoutgifter relativt BNP till marknadspris respektive BNP till faktorpris.

Uppgången i nettokvoten är inte fullt lika dramatisk som uppgången i bruttokvoten. Denna skillnad kan i hög grad återföras till transfereringarnas utveckling. Höjda indirekta skatter, breddad inkomstbeskattning och kraftigt ökade utbetalningar av ATP har resulterat i att den del av transfereringarna till hushållen som återförs som skatteintäkter till den offentliga sektorn i det närmaste fördubblats mellan 1970 och 1993. En annan faktor som också dämpar nettokvotens utveckling är att de offentliga ränteutgifterna i denna kalkyl har nettoberäknats, dvs. ränteinkomsterna har dragits bort från ränteutgifterna.

Diagram 13.3 Den offentliga sektorns brutto- och nettoutgifter



Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Även efter att en korrigering gjorts för återförda skatter, regeländringar, inkomsträntor m.m. framgår att de offentliga utgifterna ökat påtagligt sedan 1970. Detta innebär att uppgången i utgiftskvoten endast delvis är ett resultat av ökad rundgång. Nuvarande nivå på de offentliga utgifterna framstår som hög också vid en internationell jämförelse. Detta gäller oavsett valet av redovisningsmetod.

I ovan nämnda ESO-rapport har en jämförelse gjorts mellan Sverige och fem andra länder[1]. Den tidsperiod som analyserats är 1980-talet, samt 1990 som ett huvudår för jämförelserna. Då bruttoutgifterna ställs i relation till BNP ligger Sverige i topp bland de undersökta länderna, med 61 % år 1990. Störst är skillnaderna gentemot Storbritannien och Tyskland (42,6 respektive 46,6 %). Vid en korrigering för olikheterna i utgifts- och skattesystem reduceras skillnaderna påtagligt. Avvikelsen gentemot Storbritannien och Tyskland begränsas till 7,7 respektive 3,6 procentenheter. Nettoutgiftskvoten i Danmark och Nederländerna kommer samtidigt upp i nivå med den svenska. Det är dock viktigt att betona att denna jämförelse avser år 1990. Därefter har utgiftskvoten i Sverige vuxit betydligt snabbare än i övriga länder.

[1] Danmark, Norge, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland.

13.3 Drivkrafter bakom de offentliga utgifternas utveckling.

Den offentliga sektorns utgifter är på flera sätt kopplade till nationalinkomstens utveckling. Höjda löner i näringslivet tenderar att åtminstone på sikt leda till höjda löner också i den offentliga sektorn. Ersättningarna i socialförsäkringssystemen är med automatik kopplade till löneutvecklingen. En uppgång i antalet sysselsatta får till följd att utgifternas storlek tenderar att öka i exempelvis sjuk- och föräldraförsäkringen. En höjd förvärvsfrekvens innebär på sikt ökade utgifter också för pensionssystemet. Transfereringar som U-landsbistånd och EU-bidrag är mer eller mindre direkt kopplade till den samhällsekonomiska utvecklingen.

En stor del av den offentliga sektorns utgifter tenderar således att långsiktigt utvecklas på ett likartat sätt som BNP. Detta tenderar att ge en relativt stabil utgiftskvot. Detta gäller dock endast om det inte sker förskjutningar i demografi och arbetskraftsdeltagande. En ökad andel pensionärer eller en uppgång i arbetslösheten är två faktorer som kan leda till påtagliga förändringar i utgiftskvoten.

Det finns emellertid också en rad andra faktorer som kan bidra till att de offentliga utgifterna utvecklas annorlunda än BNP. Storleken på offentlig konsumtion och investeringar är i hög grad ett resultat av avgöranden som görs i riksdag och kommunfullmäktige. Uppräkningen av basbeloppet, som styr ersättningsnivåerna i bl.a. pensionssystemet, har t.ex. justerats vid flera tillfällen. Utgiftssystem som är reglerade i lag kan naturligtvis också ändras genom politiska beslut.

Det finns dessutom lagreglerade utgiftssystem där kopplingen till BNP:s utveckling är mindre uppenbar eller saknas helt. Exempel på det förra är barnbidragen och bidragsförskotten som styrs av antalet barn respektive antalet skilsmässor. Ett annat exempel är räntebidragssystemet där utbetalningarna på kort sikt i hög grad styrs av räntans nivå. Detsamma gäller den offentliga sektorns räntebetalningar på den egna skulden.

Den historiska utvecklingen

I diagram 13.1 framgick att de senaste decenniernas uppgång i utgiftskvoten i huvudsak kan återföras till transfereringarnas snabba tillväxt. I reala termer har dessa i det närmaste fyrdubblats mellan 1970 och 1994 (diagram 13.2). Övriga utgifter, dvs. offentlig konsumtion och offentliga investeringar, har däremot utvecklats i ungefär samma takt som BNP.

Transfereringarnas snabba tillväxt under perioden 1970-94 har flera förklaringar:

- ATP-systemets gradvisa mognad i kombination med en kontinuerlig uppgång i antalet förtidspensionärer har medfört att de sammantagna pensionsutbetalningar vuxit mer än dubbelt så snabbt som BNP.

- De senaste årens kraftiga uppgång i arbetslösheten har inneburit att utgifterna för t.ex. A-kassa och AMU-bidrag vuxit snabbt och därmed uppnått en historiskt sett stor volym.

- Transfereringarna till hushållen har också vuxit till följd av ett ökat stöd till barnfamiljerna bl.a. genom införandet och utvidgningen av föräldrapenningen.

- Kostnaderna för räntebidragssystemet (infördes 1975) har vuxit snabbt. Dels till följd av en kraftig uppgång i såväl priser och volymer för bostadsbyggandet i slutet av 1980-talet och dels till följd av nuvarande höga ränteläge.

- Ett flertal år med omfattande statliga budgetunderskott har resulterat i en kraftigt ökad statsskuld. I kombination med nuvarande höga ränteläge har detta medfört en påtaglig uppgång i räntebetalningarna under perioden.

Tabell 13.1 Den offentliga sektorns transfereringar
Procent av BNP

	1970	1994	Förändring 1970-1994
Hushåll	11,2	25,9	14,7
Arbetslöshet	0,2	3,8	3,6
Pensioner	6,1	13,6	7,5
Övrigt	4,9	8,5	3,6
Räntebidrag	0,0	2,1	2,1
Ränteutgifter	1,9	6,9	5,0
Övriga transfereringar	2,4	5,3	2,9
Summa	15,5	40,2	24,7

Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Det finns således flera orsaker till de offentliga utgifternas förhållandevis snabba utveckling under perioden 1970-1994. Av avgörande betydelse är dock att ett flertal transfereringssystem under lång tid tillåtits växa i betydligt snabbare takt än skatteunderlaget. Stödet till barnfamiljerna, pensionssystemet och räntebidragen är några exempel på detta. De senaste årens uppgång i arbetslösheten och nuvarande höga ränteläge har bidragit till att höja utgiftsnivån ytterligare.

Ett viktigt mål för budgetpolitiken är att stabilisera statsskulden som andel av BNP. För att uppnå detta krävs en återhållsam utgiftsutveckling. Utrymmet för ytterligare skattehöjningar är däremot starkt begränsat.

De offentliga utgifterna är lättare att kontrollera genom politiska beslut än budgetunderskott och skuldutveckling. Eftersom regeringen i den nya budgetprocessen till riksdagen ska redovisa både totalt utgiftsutrymme och ramar för de olika utgiftsområdena, är utgiftsutvecklingen det naturliga operativa målet för budgetpolitiken. I Finansplanen aviseras införandet av ett tak för de offentliga utgifterna fr.o.m 1997. Den konkreta utformningen av ett sådant tak blir dock föremål för ytterligare utredningar.

En viktig fördel med ett utgiftstak är att budgetpolitiken härigenom ges en högre grad av förutsägbarhet. Förutsättningarna för en effektiv rambudgetering varierar dock mellan olika utgiftsområden. För att en styrning av utgiftsutvecklingen ska framstå som trovärdig krävs att utgifter som av olika skäl inte kan eller bör styras istället särbehandlas. Det gäller dels räntorna för statsskulden och dels utgifter som är ytterst konjunkturkänsliga.

Möjligheterna att på förhand fastställa kostnaderna för statsskulden är av naturliga skäl begränsade. Det förutsätter, vid sidan av en i övrigt perfekt budgetprognos, en korrekt bedömning av nivån på framtida räntor och valutakurser. Liknande svårigheter föreligger för utgiftsområden där utgifternas storlek kan variera i betydande grad till följd av den samhällsekonomiska utvecklingen. Exempel på detta är statens utgifter för arbetsmarknadsstöd.

Utvecklingen 1994-2000

Den beskrivning som här görs av de offentliga utgifternas utveckling fram t.o.m. år 2000 baseras på scenariet med medelhög tillväxt som presenteras i kapitel 12. I detta scenario förutsätts BNP öka med i genomsnitt 2,3 % per år under perioden 1994-2000. Den totala arbetslösheten minskar samtidigt från 13,1 % till 9,4 %.

Denna utveckling innebär att den offentliga sektorns *reala* utgifter beräknas bli i stort sett oförändrade mellan 1994 och 2000[2]. Nivån dras visserligen upp av fortsatt växande räntebetalningar och den tillkommande avgiften till EU. Därtill kommer att också offentlig konsumtion, offentliga investeringar och stödet till pensionärer ökar något under perioden. Den utgiftsökning som dessa faktorer ger upphov till balanseras dock av en motsvarande nedgång för övriga transfereringar.

Att utgiftsvolymen minskar i åtskilliga utgiftssystem, inte bara i relativa termer utan också i absoluta tal, är i vissa fall en naturlig följd av den

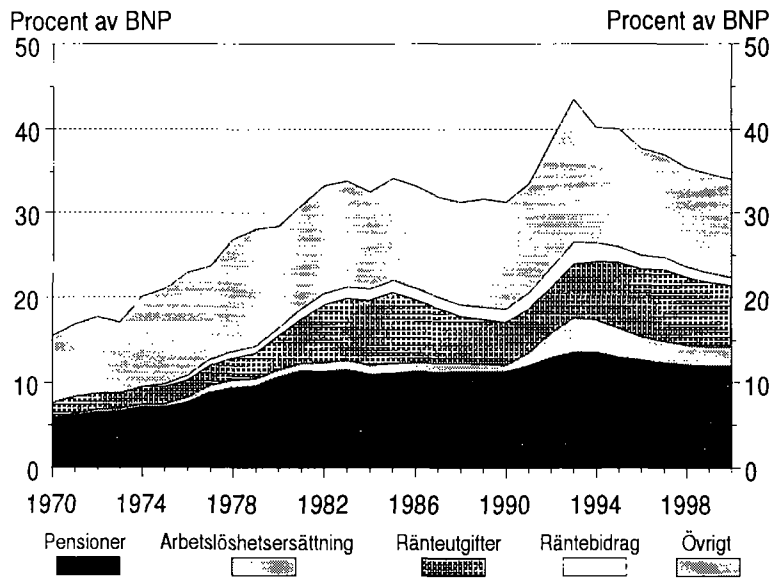
[2] Med reala utgifter avses liksom tidigare utgifterna i löpande priser deflaterade med BNP-deflatorn.

makroekonomiska utvecklingen. Sjunkande arbetslöshet leder automatiskt till att mindre pengar behöver betalas ut i form av t.ex. arbetslöshetsunderstöd. Ett fortsatt lågt byggande i kombination med sjunkande räntor och den pågående successiva avvecklingen av räntebidragen innebär att kostnaderna för räntebidragssystemet reduceras påtagligt. Även andra utgiftssystem får vidkännas minskningar till följd av medvetna besparingar. Det minskade stödet till barnfamiljerna är ett exempel på detta.

Kombinationen av realt oförändrade utgifter och en genomsnittlig BNP-tillväxt på 2,3 % leder till att utgiftskvoten sjunker med drygt 9 procentenheter mellan 1994 och 2000. Nedgången är påtaglig för såväl transfereringarna som den offentliga sektorns egna resursutnyttjande. Den offentliga sektorns konsumtion och investeringar sjunker från drygt 30 % av BNP 1994 till 27 % av BNP år 2000. Detta är i nivå med den andel som rådde i början av 1970-talet.

Trots denna nedgång i den offentliga sektorns egna resursutnyttjande dröjer sig de sammantagna offentliga utgifterna kvar på en nivå som överstiger 60 % av BNP. Detta bör betecknas som en hög nivå, inte minst i ett internationellt perspektiv. Transfereringarna motsvarar år 2000 ungefär 35 % av BNP vilket är en dubbelt så hög nivå som i början av 1970-talet. Till hälften förklaras denna uppgång av ökade pensioner och arbetsmarknadsstöd till hushållen. En annan starkt bidragande faktor är de ökade ränteutgifterna.

Diagram 13.4 Offentliga transfereringar

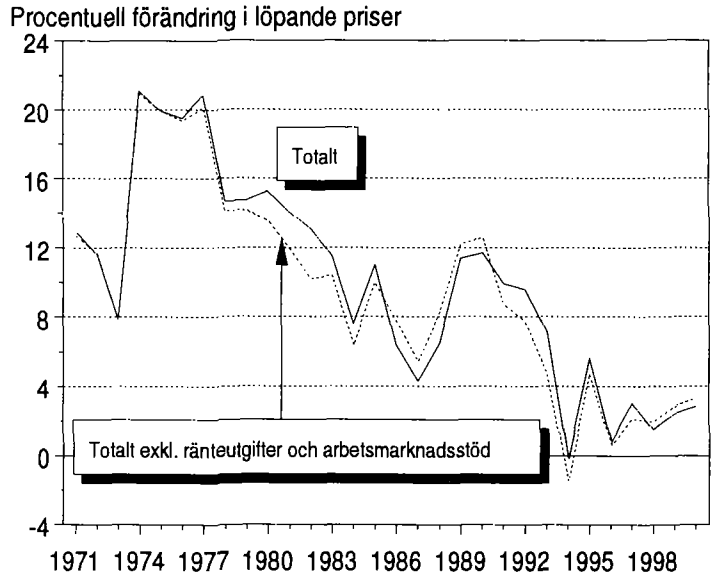


Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Betraktas utvecklingen istället i nominella termer ökar de offentliga utgifterna under denna period med i genomsnitt 2,4 % per år. Om ränteut-

gifterna samt överföringarna till hushållen i form av arbetsmarknadsstöd exkluderas uppgår ökningstakten till 2,6 %. Att de totala utgifterna utvecklas något långsammare än detta justerade utgiftsmått förklaras av sjunkande räntor och arbetslöshet.

Diagram 13.5 Den offentliga sektorns utgifter



Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

I diagram 13.5 framgår att variationerna i de offentliga utgifternas utveckling endast till en del låter sig förklaras av ränteutgifternas och arbetsmarknadsstödets utveckling. Andra faktorer som t.ex. inflationens utveckling har haft en avgjort större betydelse. Regeländringar av teknisk karaktär är också en faktor som bör uppmärksammas.

Förekomsten av regeländringar försvårar inte bara möjligheterna till analys av historiska data - de utgör också en komplikation då nivån på ett framtida utgiftstak ska fastställas. Dels därför att det kan vara svårt att på förhand fastställa de exakta effekterna av t.ex. en skatteändring och dels därför att ytterligare justeringar av ett redan justerat utgiftsmått kan leda till att målet för budgetpolitiken blir mindre tydligt.

F1. Potentiell produktion

F1.1 Inledning

Avgörande för tillväxten under de närmaste åren är dels den svenska ekonomins underliggande tillväxtförmåga och dels omfattningen av den konjunkturella återhämtningen efter den djupa recessionen. Ett sätt att fånga in hur stort det konjunkturella bidraget till BNP-tillväxten kan förväntas bli är att beräkna storleken på det s.k. produktionsgapet. Produktionsgapet anger hur mycket den faktiska produktionen understiger den trendmässiga, eller potentiella, produktionsnivå som kan upprätthållas varaktigt, utan att priser och löner accelererar. Ett positivt gap innebär att arbetskraften och kapitalet är underutnyttjat samtidigt som inflationen i allmänhet sjunker. Ett negativt produktionsgap, dvs. den faktiska produktionen är större än den potentiella, avspeglar en ohållbar överhettning med stigande pris- och löneökningar.

Ekonomins produktionsgap är av stor betydelse för utformningen av finanspolitiken. Ett litet positivt gap i kombination med ett stort budgetunderskott indikerar att den cykliska komponenten i budgetunderskottet är liten och att kraftfulla åtgärder krävs för att minska dess storlek.

Problemet är, emellertid, att den potentiella produktionen inte är direkt mätbar och därmed inte heller produktionsgapet. Olika metoder har därför kommit till användning för att beräkna den potentiella produktionsnivån, vilket ofta leder till olika slutsatser. Syftet med föreliggande kapitel är att uppskatta det svenska produktionsgapets storlek och att diskutera olika osäkerhetsmoment som ligger till grund för en sådan bedömning.

Kapitlet inleds med en kort genomgång av konjunkturteori. Avsnittet behandlar olika teorier som söker förklara vad det är som ger upphov till konjunkturrörelser. I nästföljande avsnitt diskuteras två vanliga mått på potentiell produktion - s.k. HP-filtrering och produktionsfunktionsansatsen. I det avslutande avsnittet redovisas försök att uppskatta det svenska produktionsgapet med en produktionsfunktionsansats.

F1.2 Konjunkturcykelteori

Konjunkturcykelteori baseras på att det går att dela upp produktionsutvecklingen i en trendkomponent och en cyklisk komponent. Kan inte en cyklisk komponent urskiljas så är det inte heller meningsfullt att tala om en konjunkturcykel. Det traditionella synsättet är att den trendmässiga tillväxten utvecklas i en jämn takt medan konjunkturcykeln beskrivs av efterfrågedrivna variationer kring denna långsiktiga tillväxttrend.

I modern makroteori ses i allmänhet inte konjunkturcykeln som produktionsavvikelser från en långsiktig linjär trend. Utvecklingen av produktionen över tiden beskrivs istället av att ekonomin utsätts för olika typer av förändringar, s.k. chocker. En del chocker, exempelvis teknisk utveckling och befolkningstillväxt, har i huvudsak varaktiga (trend-

mässiga) effekter på produktionsnivån - teknisk utveckling leder till en högre produktionsförmåga såväl idag som i framtiden. Andra chocker har mer tillfälliga effekter på produktionsnivån. Det kan handla om förändringar i hushållens sparande eller penningmängdsförändringar. Variationer i produktionsnivån som inte är övergående bestämmer den trendmässiga utvecklingen. Det finns heller ingen anledning att tro att varaktiga chocker leder till en jämnt stigande utveckling av produktionstrenden, utan den kan förändras mellan olika år.

För att under dessa mer komplexa förhållanden kunna urskilja den konjunkturella delen av produktionen krävs ytterligare antaganden. En vanlig utgångspunkt är att tillfälliga chocker ger upphov till tillfälliga effekter. Tillfälliga chocker uppfattas oftast som efterfrågechocker. Utbudschocker, däremot, antas leda till varaktiga produktionseffekter. Det traditionella synsättet är att cykliska fluktuationer förklarar en mycket stor del av den kortsiktiga produktionsutvecklingen - det är tillfälliga efterfrågechocker som ger upphov till omfattande konjunkturrörelser. Under senare år har det uppmärksammats att också störningar från ekonomins utbudssida kan ha betydelse för produktionsutvecklingen på kort sikt.

En idag utbredd uppfattning är att tillfälliga efterfrågebortfall kan ge upphov till, om inte permanenta effekter, så i alla fall utdragna anpassningsprocesser - arbetslösheten sägs uppvisa persistens i anpassningen. Det är speciellt den europeiska arbetslöshetsutvecklingen under 1980-talet som pekar på detta. Arbetslösheten där har visat tydliga tendenser att ligga kvar på höga nivåer långt efter det att den initiala konjunkturnedgång som orsakade uppgången i arbetslösheten har passerat.

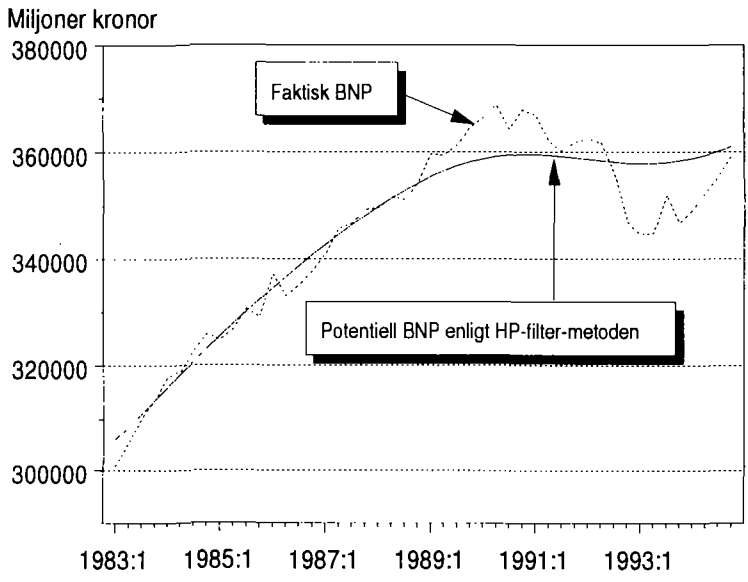
Med denna mer sammansatta bild av effekterna av efterfråge- och utbudschocker blir slutsatserna vad det gäller konjunkturbedömningar och utformningen av den ekonomiska politiken svårare. I synnerhet kan begreppet potentiell produktion bli svårt att definiera eftersom det är oklart hur persistensproblemen på arbetsmarknaden skall hanteras. Annorlunda uttryckt så leder förekomsten av långa anpassningsprocesser till att distinktionen mellan trend och cykel blir otydlig och beroende av tidsperspektivet för analysen. Detta får till följd att beräkningar av potentiell produktion lätt blir osäkra och svåra att tolka.

F1.3 Olika mått på potentiell produktion

I detta avsnitt presenteras två olika metoder att beräkna den potentiella produktionsnivån: Hodrick & Prescott (HP) filter metoden och en produktionsfunktionsansats. Gemensamt för ansatserna är att de försöker urskilja konjunkturcykeln från den underliggande trendmässiga produktionsutvecklingen.

Det s.k. HP-filtret är en tidsseriemetod för att urskilja den trendmässiga produktionsutvecklingen från den cykliska. Metoden används av bland andra Sveriges Riksbank. Vid beräkning av trenden skall skillnaden mellan den faktiska produktionen i varje period och trenden vara så liten som möjligt, men trenden skall också förändras så lite som möjligt mellan två perioder. Dessa två krav står alltid i konflikt med varandra och en avvägning mellan dem måste göras. Ju mer anpassningsbar trenden görs desto större vikt läggs vid det första kravet. Stor vikt vid detta krav innebär att en förändring i produktionsnivån i hög grad uppfattas som varaktig. I diagram F1.1 illustreras utvecklingen av den potentiella produktionsnivån i Sverige beräknad med HP-filter.[1] Som framgår av diagrammet är produktionsgapet mycket litet i slutet av 1994.

Diagram F1.1 Det svenska produktionsgapet beräknat med HP-filter
Säsongrensade kvartalsdata, 1991 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Osäkerheten förknippad med metoden har framför allt att göra med att det är svårt att göra en korrekt avvägning mellan vad som är en varaktig

[1] Trenden i diagrammet har anpassats så att den faktiska produktionsutvecklingen i allmänhet genererar konjunkturcykler som är 4-6 år långa. Den trend som genereras av HP-filtret överanpassas dock till utfall under slutet av perioden. Genom att uttnyttja prognoser över den framtida produktionsutvecklingen kan innevarande års produktionsgap beräknas så att överanpassningen inte blir lika kraftig. I diagram F1.1 har Finansdepartementets BNP-prognoser avseende åren 1995 och 1996 utnyttjats.

produktionsförändring och vad som är en tillfällig. Även om avvägningen är korrekt så fångar metoden endast det genomsnittliga förhållandet mellan trend och konjunktur - ibland kan konjunkturkomponenten i en produktionsförändring vara större än sin historiska andel och ibland kan den vara mindre. En mer allmän invändning mot tidsseriemetoder som inte bygger på ekonomisk teori är att de ofta inte är lämpliga för analys av dramatiska förändringar som inträffar mycket sällan. Det kraftiga produktionsfallet i Sverige under 1990-talets början kan felaktigt tolkas som ett överdrivet fall i den potentiella produktionsnivån även om det i själva verket handlar om en ovanligt djup lågkonjunktur. Trots dessa brister framstår ändå HP-filtrering som en relativt enkel och användbar metod för att anpassa flexibla trender till olika tidsserier.

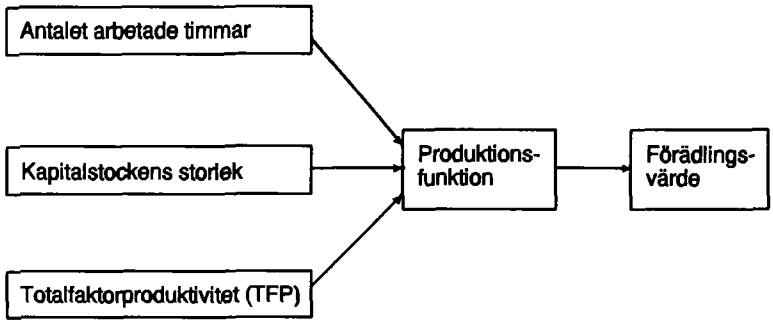
Produktionsfunktionsansatsen

Med den s.k. produktionsfunktionsansatsen analyseras produktionsnivån utgående från användningen av produktionsfaktorerna arbetskraft och kapital samt dessa faktorers produktivitet. Sambandet mellan produktionen och produktionsfaktorerna studeras formellt med hjälp av en s.k. produktionsfunktion (se figur F1.1). Den potentiella produktionsnivån definieras av jämviktsnivåerna för antalet arbetade timmar och kapitalstocken samt den varaktiga komponenten i den totala faktorproduktiviteten (TFP). Ett viktigt steg i beräkningarna är att minska arbetskraftsutbudet i jämvikt med den arbetslöshetsnivå som är förenlig med konstanta löneökningar och konstant inflation. Med denna definition av jämviktsarbetslöshet blir också kopplingen mellan produktionsgap och inflation tydlig; är den faktiska arbetslösheten lägre än jämviktsarbetslösheten är risken stor för att löneökningstakten, och i förlängningen inflationen, stiger. Den trendmässiga produktionsutvecklingen blir således liktydig med en produktionsutveckling som är förenlig med oförändrad inflation. Jämviktsnivån vad gäller kapitalstocken sätts i allmänhet till dess faktiska nivå.

Fördelen med produktionsfunktionsansatsen är att den tvingar analytikern att bilda sig en uppfattning om bidragen från olika produktionsfaktorer och den tekniska utvecklingen till tillväxten. Kunskapen om det exakta förhållandet mellan insatser av produktionsfaktorer och produktionsresultatet är dock begränsad. Det finns också empiriska och teoretiska problem med att mäta och definiera en aggregerad kapitalstock samt med att beräkna nivån på jämviktsarbetslösheten. Dessa problem bör dock inte misskreditera produktionsfunktionsansatsen jämfört med andra metoder att beräkna potentiell BNP. Skillnaden är snarare den att fundamentala osäkerhetsfaktorer görs mer tydliga. Det är exempelvis uppenbart att den potentiella produktionsnivån i stor utsträckning beror på arbetslöshetens jämviktsnivå. Det kan därför vara en fördel att ha ett mått på potentiell BNP som lätt låter sig anpassas till olika bedömningar av jämviktsarbetslösheten. Används istället rena tidsseriemetoder (exempelvis

HP-filter) är det omöjligt att utröna vilken nivå på jämviktsarbetslösheten som ligger implicit i ett givet produktionsgap.

Figur F1.1 Produktionsfunktionsansatsen - en principskiss



F1.4 Sveriges potentiella produktion

I följande avsnitt redovisas beräkningar av den potentiella produktionsnivån och produktionsgapets storlek för åren 1983-94. Den valda metoden är i grunden en produktionfunktionsansats även om HP-filtrering också används i syfte att urskilja underliggande trender i vissa tidsserier. Metoden är för övrigt densamma som den som numera används och förespråkas av OECD. Att metoden är densamma betyder emellertid inte att beräkningen av produktionsgapet överensstämmer med OECD:s. Skillnader i bedömningar av trendnivåerna i olika tidsserier (exempelvis jämviktsarbetslöshetens storlek) och val av tidsserier leder till betydande skillnader.

Utgångspunkten för analysen är att förädlingsvärdet i det svenska näringslivet betraktas utifrån en produktionsfunktion (se figur F1.1).[2] Förädlingsvärdet i näringslivet vid en given tidpunkt beror på antalet

[2] Produktionsfunktionen antas vara av Cobb-Douglas typ. I logaritmerad form har den följande utseende,

$$y(t) = a*n + (1-a)k + e,$$

där y är förädlingsvärdet i näringslivet, n är antalet arbetade timmar, k är kapitalstocken och e är totalfaktorproduktiviteten (TFP). Den valda produktionsfunktionen skall inte betraktas som en exakt representation av näringslivets 'verkliga' produktionsfunktion. Istället bör den ses som ett bokföringssystem som fångar in bidragen från arbete, kapital och totalfaktorproduktivitet till näringslivets samlade förädlingsvärde.

arbetade timmar, kapitalstockens storlek och totalfaktorproduktiviteten (TFP).

Trenden i totalfaktorproduktivitet

För att beräkna potentiell produktion måste trenden i TFP bestämmas. Utgående från faktiskt antal arbetade timmar samt kapitalstocken i näringslivet kan den faktiska totalfaktorproduktiviteten räknas ut. Den relativa vikten av arbete i förhållande till kapital (parameter a i fotnot 2) approximeras med lönernas andel av näringslivets förädlingsvärde. Denna andel har sedan 1980 varit ca 70 % och uppvisar inte så stora variationer. Ett HP-filter har slutligen använts för att eliminera tillfälliga variationer i den beräknade produktiviteten.[3]

Trenden i antalet arbetade timmar

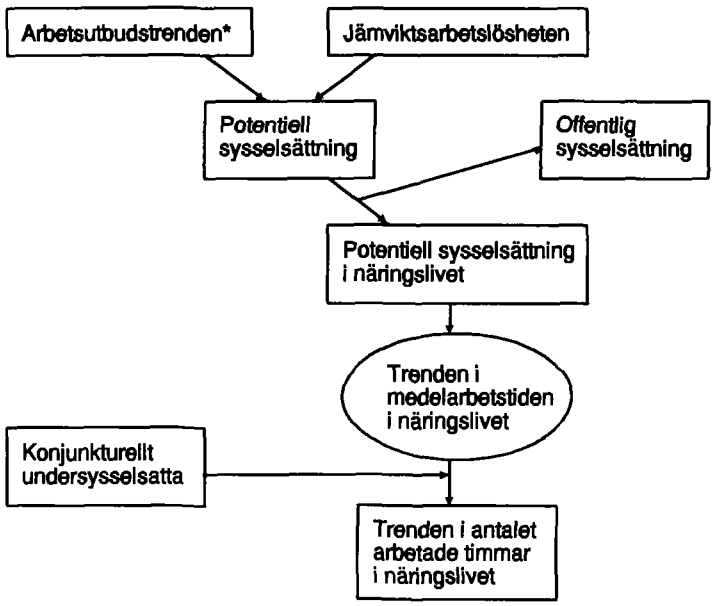
Det mest komplexa i beräkningarna är att uppskatta den trendmässiga (varaktiga) nivån för antalet arbetade timmar i näringslivet. I figur F1.2 ges en översiktlig bild av de olika delmomenten. För att göra distinktionen mellan varaktig och konjunkturell arbetslöshet tydlig definieras den konjunkturella arbetslösheten som den del av arbetslösheten som har eliminerats när konjunkturläget är normalt.[4] I denna analys, liksom i de medelfristiga kalkylerna, betraktas 1999 som ett år då konjunkturläget är normalt.

Ett viktigt ställningstagande är att avgöra hur stor del av skillnaden mellan faktiskt och totalt arbetsutbud som kan antas vara konjunkturberoende. Med totalt arbetsutbud avses här den faktiska arbetskraften, enligt definitionen i AKU, samt personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som inte klassificeras som tillhörande arbetskraften (exempelvis arbetsmarknadsutbildning, ungdomspraktik och arbetslivsutveckling). Därtill har lagts de latent arbetssökande, dvs. personer som velat och kunnat arbeta men inte sökt arbete (se diagram F1.2).

[3] I syfte att korrigera för överanpassning i trenden vid HP-filtrering har BNP-utvecklingen t.o.m. år 2000 i scenariot för medelhög tillväxt (se kapitel 12) utnyttjats för att generera en TFP serie som går fram till år 2000. Serien har sedan filtrerats med HP-filter.

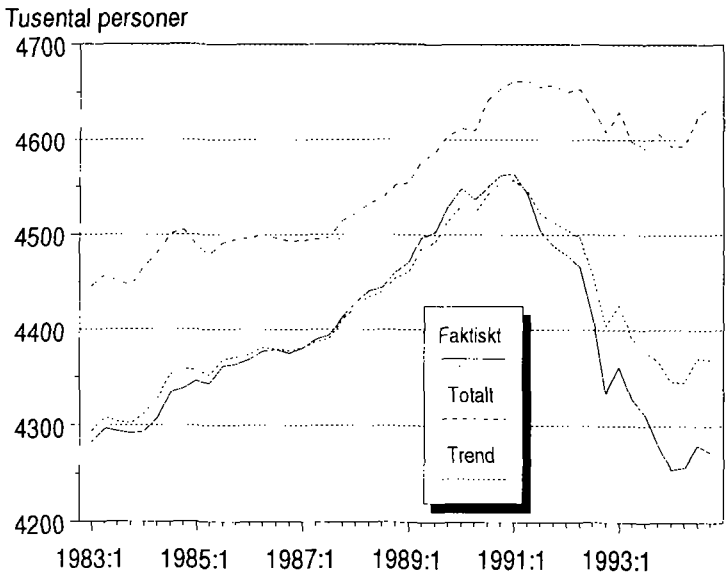
[4] För, exempelvis, de latent arbetslösa förutsätts 18 % erhålla arbete på den reguljära arbetsmarknaden i ett normalt konjunkturläge (se tabell F1.1). För att erhålla det totala antalet latent arbetslösa som erhåller reguljära arbeten i ett normalt konjunkturläge, dvs. 1999, skall en justering också göras med befolkningstillväxten fram till denna tidpunkt.

Figur F1.2 Trenden i antalet arbetade timmar i näringslivet



* För definition se texten.

Diagram F1.2 Totalt-, trendmässigt- och faktiskt arbetsutbud



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Mellan åren 1983-91 var antalet personer i åtgärder som ej ingår i arbetskraften relativt konstant. Efter 1991 har antalet personer i åtgärder utanför arbetskraften ökat kraftigt. Hälften av ökningen utöver den genomsnittliga nivån för åren 1983-91 bedöms vara konjunkturell, medan dessa åtgärder i övrigt antas vara av varaktig natur. På ett liknande sätt uppskattas drygt en fjärdedel av uppgången sedan 1991 av antalet latent arbetssökande vara konjunkturell, medan återstoden är varaktig.[5] Den varaktiga andelen avser således den andel som inte får reguljära arbeten i ett normalt konjunkturläge.

Tabell F1.1 Konjunkturell arbetslöshet för olika typer av arbetslöshet

	Nivå 1991[1]	Nivå 1994[1]	Konjunkturell andel år 1994 i %		
			Huvud alternativ	Hög flexibilitet	Låg flexibilitet
Personer i åtgärder utanför arbetskraften	68 000	161 000	34	46	22
Latent arbetslösa	66 000	184 000	18	25	12
Öppet arbetslösa	134 000	340 000	31	40	15
Undersysselsatta (miljoner timmar)	141	237	29	39	19
Produktionsgap % av BNP[2]			3,2	4,9	1,4

[1] Årsgenomsnitt.
[2] Avser fjärde kvartalet 1994.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

I tabell F1.1 sammanfattas bedömningarna vad gäller den konjunkturella andelen för olika grupper av arbetslösa. De i tabellen angivna sidoalternativen diskuteras senare. I diagram F1.2 har de varaktiga komponenterna i åtgärder utanför arbetskraften och latent arbetssökande, vid huvudalternativet, dragits ifrån det totala utbudet vilket ger det varaktiga arbetskraftsutbudet (betecknat som trendutbudet). Trendnivån i arbetsutbudet har således minskat med drygt 200 000 personer sedan 1990. Nedgången är anmärkningsvärt stor med tanke på att den arbetsföra befolkningen samtidigt ökade med ca 250 000 personer. Huvudalternativet avspeglar således en utveckling där den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet resulterat i en ganska omfattande utslagning i form av varaktigt fler personer i åtgärder utanför arbetskraften och varaktigt högre latent arbetslöshet.

[5] Mer specifikt definieras den konjunkturella delen av personer i åtgärder utanför arbetskraften (PÅUAK) som,

konjunkturell del av PÅUAK ett visst år = 0,5* (PÅUAK för ett visst år - genomsnittlig PÅUAK för åren 1983-91).

Den konjunkturella andelen latent arbetslösa definieras på motsvarande sätt med den viktiga skillnaden att koefficienten är 0,3 i stället för 0,5.

Att korrekt uppskatta nivån på den öppna jämviktsarbetslösheten (den varaktiga eller strukturella arbetslösheten) är, tillsammans med bedömningen av den varaktiga delen av arbetsutbudsminskningen, det mest osäkra momentet i beräkningarna. Det finns ett antal empiriska undersökningar som tyder på att den öppna jämviktsarbetslösheten 1980-89 i princip sammanföll med den genomsnittliga öppna arbetslöshetsnivån under samma år, dvs. ca 2,5 % av arbetskraften. Samtidigt var prisutvecklingen under 80-talet inte förenlig med extern balans givet en fast växelkurs - en aspekt som i allmänhet inte fångas in i de empiriska analyserna. Fram till 1989 antas därför att den öppna jämviktsarbetslösheten varje år var 3 %, dvs. något högre än den genomsnittliga nivån. För åren 1989-93 har Anders Forslund vid Uppsala Universitet estimerat utvecklingen av den öppna jämviktsarbetslösheten med hjälp av en makroekonomisk modell.[6] Hans beräkningar ger vid handen att den öppna jämviktsarbetslösheten har ökat med mellan 1,3 och 3,8 procentenheter under denna tidsperiod. I beräkningarna antas att den öppna jämviktsarbetslösheten har ökat från 3 % 1989 till drygt 5,5 % av arbetskraften 1994, vilket är ett genomsnitt av Anders Forslunds olika uppskattningar.

Nivån 5,5 % av arbetskraften skall tolkas som den förväntade nivån för den öppna arbetslösheten när den svenska ekonomin åter befinner sig i ett normalt konjunkturläge. Denna bedömning är betingad av att den totala åtgärdsvolymen, dvs personer i åtgärder såväl i som utanför arbetskraften, antas uppgå till knappt 4 % av arbetskraften 1999. Jämviktsarbetslöshetens omfattning är därför inte oberoende av arbetsmarknadspolitiken. Den totala arbetslösheten förväntas följaktligen uppgå till knappt 9 ½ % år 1999. Ökar antalet personer i åtgärder utöver vad som antagits sjunker troligen den öppna jämviktsarbetslösheten. Nivån 5,5 % överensstämmer också relativt väl med den nivå på den öppna arbetslösheten som förutses år 1999 i de medelfristiga kalkylerna.

Den potentiella sysselsättningen i hela ekonomin erhålls som skillnaden mellan arbetsutbudstrenden och jämviktarbetslösheten.[7] För att få fram den potentiella sysselsättningen i näringslivet minskas den potentiella sysselsättningen i hela ekonomin med den faktiska sysselsättningen i den offentliga sektorn.

Den potentiella sysselsättningen i näringslivet multipliceras sedan med trenden i medelarbetstiden i näringslivet. Därtill har lagts den uppskattade konjunkturella komponenten i antalet timmar som undersysselsatta önskar arbeta. Slutligen erhålls då potentiellt antal arbetade timmar i näringslivet.

Medelarbetstiden har ökat sedan 1980 efter att fallit under 1970-talet.

[6] Se Anders Forslund (1994), 'Unemployment. Is Sweden still different', stencil, Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala Universitet.

[7] Ungefär 25 % av antalet personer i åtgärder tillhör arbetskraften (exempelvis beredskapsarbeten och rekryteringsstöd). Dessa personers arbetsinsatser påverkar också produktionsvärdena i näringslivet och offentlig sektor. Det förefaller rimligt att deras bidrag till produktionsvärdena är högre givet att de får reguljära arbeten. I beräkningarna har dock inte hänsyn tagits till att en omvandling från åtgärder i arbetskraften till reguljära arbeten faktiskt motiverar en smärre uppjustering av potentiell BNP.

Ökningen har varit snabbare under 90-talets lågkonjunkturår. En förklaring till uppgången kan vara att företagen har varit relativt ovilliga att öka antalet sysselsatta under lågkonjunkturåren. Det är också möjligt att de lägre marginalskattesatserna som infördes i och med skattereformen har ökat incitamenten till att arbeta fler timmar.[8]

Undersysselsättningen, dvs. skillnaden mellan önskad och faktisk arbetstid för dem som arbetar färre timmar än de önskar av arbetsmarknadsskäl, har ökat kraftigt under de senaste åren. År 1990 uppgick undersysselsättningen till ca 100 miljoner timmar. Motsvarande siffra år 1994 var knappt 240 miljoner timmar. Hälften av uppgången har bedömts vara av cyklisk natur, dvs. ca 70 miljoner timmar (se tabell F1.1).

Potentiell produktion

Alla beståndsdelar i det potentiella produktionsmåttet för näringslivet är nu framtagna; löneandelen, trenden i TFP, potentiellt antal arbetade timmar samt den faktiska kapitalstocken. Övergången till potentiell produktion i hela ekonomin görs genom att addera faktisk offentlig produktion och faktisk produktion i hushållssektorn till potentiell produktion i näringslivet. I diagram F1.3 illustreras den faktiska BNP-utvecklingen tillsammans med utvecklingen i potentiell BNP. Det är svårt att utläsa ett traditionellt konjunkturmönster från utvecklingen av produktionsgapen under 80-talet. Mellan 1984-87 är produktionsgapen mycket små. Utvecklingen mellan åren 1987-91 kan karaktäriseras som en ovanligt lång men samtidigt ganska måttfull överhettning (i den meningen att de beräknade produktionsgapen inte är speciellt stora).

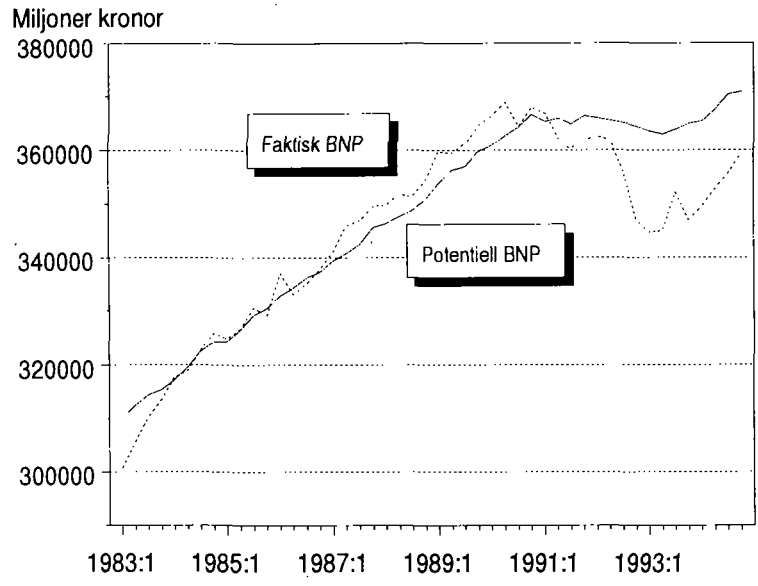
Den mycket låga tillväxten i potentiell BNP efter 1991 förklaras av att den djupa konjunkturnedgången har bedömts resultera i en varaktig nedgång i det faktiska arbetsutbudet som en följd av varaktigt högre nivåer för antalet i åtgärder utanför arbetskraften, den latenta arbetslösheten och undersysselsättningen samt en varaktig uppgång i jämviktsarbetslösheten. En sådan tämligen dyster tolkning av utvecklingen förefaller rimlig i ett medelfristigt perspektiv.

Trots denna ganska dystra bild av de varaktiga skadeverkningarna av den djupa lågkonjunkturen så kvarstår ett betydande produktionsgap i slutet av 1994 motsvarande drygt 3 % av BNP.

Storleken på produktionsgapet överensstämmer väl med de tillväxtantaganden som ligger till grund för scenariot med medelhög tillväxt i de medelfristiga kalkylerna (se kapitel 12). I detta scenario är den genomsnittliga tillväxten mellan år 1995 till år 2000 ca 2,2 %. Med en underliggande tillväxt om 1,7 %, samt ett produktionsgap uppgående till drygt 3 % av BNP som sluts 1999, så genererar gapanalysen i princip samma genomsnittliga tillväxt fram till år 2000.

[8] Den permanenta komponenten i medelarbetstiden har beräknats genom att HP-filtrera tidsserien.

Diagram F1.3 Det svenska produktionsgapet beräknat med en produktionsfunktionsansats



Källor: Statistiska centralbyrån, Bengt Hansson och Finansdepartementet.

Kan det relativt stora gapet tolkas som att Sverige inte har ett inflationsproblem? Det finns åtminstone tre anledningar till varför en sådan tolkning inte kan göras. För det första är den potentiella produktionsnivån konstruerad så att den är förenlig med konstant inflation. I Sveriges fall är den genomsnittliga historiska inflationen högre än inflationsmålet varför den pågående övergången från höginflationsekonomi till låginflationsekonomi innebär att inflationsförväntningarna måste nedjusteras. Det andra skälet till inflationsoro är takten som gapet sluts i. Skulle gapet minska för snabbt kan en sådan utveckling ge upphov till betydande anpassningskostnader med risk för flaskhalsar i produktionen och överhettningstendenser på arbetsmarknaden. För det tredje innebär den kraftiga tudelningen av den svenska ekonomin en risk för snabbt stigande löner och priser i de sektorer där kapacitetsutnyttjandet är högt. En sådan utveckling kan också resultera i att löne- och prisökningarna sprids till övriga delar av ekonomin. Slutsatsen är därför att det inte är möjligt att närma sig den potentiella produktionsnivån hur snabbt som helst utan att inflationsmålet, och därmed en viktig förutsättning för en hög underliggande tillväxt, hotas.

I tabell F1.2 redovisas bidragen till tillväxten i potentiell BNP från arbete, kapital, TFP samt offentlig sektor. Som framgår av tabellen sjönk potentiell BNP år 1992 och 1993. Förklaringen har till stor del att göra med persistensproblem på arbetsmarknaden, vilket bidraget från arbetskraften under 90-talet återspeglar.

Tabell F1.2 Bidrag till tillväxten i potentiell BNP 1984-1994[1]

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
BNP-tillväxt (potentiell)[2]	2,5	2,1	2,3	2,1	1,9	2,4	1,9	0,5	-0,1	-0,4	1,3
Bidrag från näringslivet											
Arbetskraft	0,4	0,2	0,5	0,5	0,6	0,9	0,5	-0,4	-0,5	-0,7	0,6
Kapital	0,5	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,7	0,4	0,2	0,0
Total faktor-produktivitet	1,2	1,1	0,8	0,6	0,3	0,1	0,1	0,2	0,4	0,7	1,0
Bidrag från offentlig sektor	0,5	0,2	0,2	0,2	0,1	0,4	0,4	0,0	-0,5	-0,6	-0,3

[1] Utöver bidrag från näringslivet och offentlig sektor tillkommer även ett bidrag från hushållssektorn. Detta bidrag är dock så litet att det genomgående avrundas till noll. Därför redovisas det inte i tabellen.
[2] På grund av avrundning summerar inte alltid delarna till totalen.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Det finns ett intressant mönster i bidragsutvecklingen under senare delen av 1980-talet och början av 1990-talet. Bidraget från den totala faktorproduktiviteten började falla redan 1986, bidraget från arbetskraften föll kraftigt mellan 1989 och 1990, medan fallet i kapitalbidraget inföll något senare. Totalfaktorproduktivitetsbidraget började öka redan 1991 och 1994 kommer det största bidraget till tillväxten från TFP. År 1994 är bidraget från arbetskraften återigen positivt medan kapitalbidraget ännu följer en negativ trend. Den negativa utvecklingen av förädlingsvärdet i offentlig sektor under 1990-talet har inte motverkats av en expansion i näringslivet utan genomslaget i den potentiella tillväxttakten har varit stort.

Sidoalternativ

Många av de bedömningar som ligger till grund för den redovisade beräkningen av produktionsgapets storlek är mycket osäkra. Med den s.k. produktionfunktionsansatsen tydliggörs dock de centrala antagandena. Speciellt svårt är det att avgöra storleken på den varaktiga minskningen av arbetsutbudet samt på jämviktsarbetslöshetens nivå. Det huvudalternativ som presenterades ovan representerar dock en balanserad bedömning. I detta delavsnitt redovisas beräkningar av produktionsgapets storlek vid alternativa rimliga antaganden avseende arbetsmarknadens funktionssätt.

I det första sidoalternativet antas arbetsmarknaden vara mer flexibel, t.ex. som en följd av framgångsrik arbetsmarknadspolitik. Den varaktiga minskningen i arbetsutbudet är då mer begränsad (se tabell F1.1) samtidigt som jämviktsarbetslösheten är lägre; drygt 4,5 % i stället för drygt 5,5 %. BNP-gapet uppgår då till närmare 5 % av BNP.

I det andra sidoalternativet antas arbetsmarknaden vara mindre flexibel, dvs. persistensproblemen på arbetsmarknaden är allvarligare än i huvudalternativet. Antagandena är i detta fall de spegelvända i förhållande till den positiva utvecklingen (se tabell F1.1). Den varaktiga minskningen av arbetsutbudet är här ännu större än i huvudalternativet samtidigt som jämviktsarbetslösheten är högre; drygt 6,5 % i stället för drygt 5,5 %. BNP-gapet uppgår då till knappt 1,5 % av BNP i slutet av år 1994.

F1.5 Sammanfattning

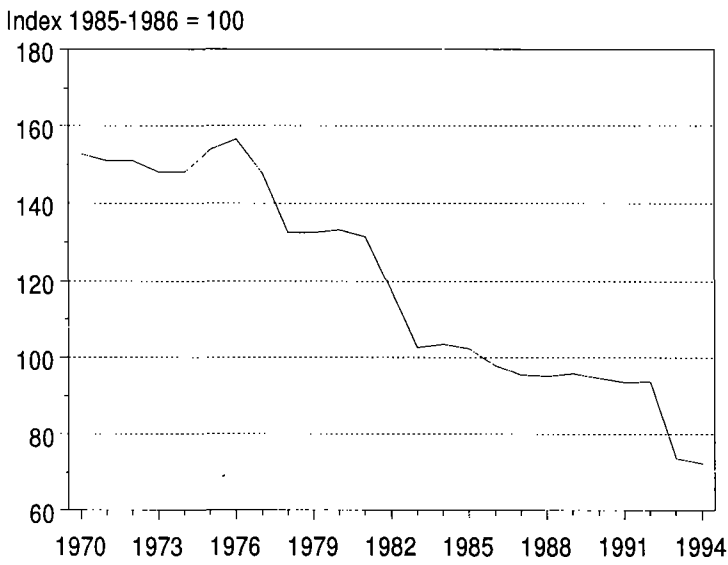
Till följd av den djupa lågkonjunkturen har Sverige en mycket stor arbetskraftsreserv. Denna reserv har under 1990-talets första år vuxit mycket snabbt och uppgick 1994 till drygt 800 000 personer och består av personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, latent arbetslösa, öppet arbetslösa och undersysselsatta. Den höga nivån och den snabba tillväxten i arbetskraftsreserven under 1990-talets lågkonjunktur är den viktigaste förklaringen till varför den potentiella produktionen i slutet av 1994 var högre än den faktiska.

Lågkonjunkturens negativa inverkan på den potentiella produktionsnivån under 1990-talets inledning illustrerar på ett slående sätt persistensproblem på arbetsmarknaden och därmed svårigheterna med att urskilja en trendkomponent som är oberoende av konjunkturcykeln. I vilken utsträckning arbetsutbudet är högre och arbetslösheten är lägre när Sverige återigen befinner sig i ett normalt konjunkturläge är det mycket svårt att uttala sig om. I ett huvudalternativ, som också måste bedömas som det mest sannolika alternativet, faller den öppna arbetslösheten till drygt 5,5 % år 1999. Givet att andra kategorier av arbetslöshet utvecklas på ett liknande sätt kan produktionsgapet i slutet av 1994 uppskattas till drygt 3 % av BNP. I ett mer optimistiskt, men inte osannolikt, alternativ är istället produktionsgapet knappt 5 %. Skulle däremot persistensproblemen på arbetsmarknaden vara allvarligare än förväntat är produktionsgapet mindre än 1,5 % av BNP.

F2. Den svenska kronans växelkursutveckling

De senaste tjugo åren har den svenska kronans växelkurs varit utsatt för tvära kast med devalveringar och valutakriser. Som framgår av diagram F2.1 har kronans nominella värde i princip halverats mellan 1970 och utgången av 1994. Utvecklingen under det första kvartalet 1995 har inneburit en ytterligare försvagning motsvarande ca 4 %. För en öppen och internationellt beroende ekonomi som den svenska är växelkursen en mycket viktig variabel vid makroekonomiska kalkyler av den typ som redovisas i kapitel 12. Finansdepartementets prognoser har sedan en tid tillbaka baserats på ett antagande om en apprecierande krona. Syftet med föreliggande kapitel är därför att ge en en bild av grunderna för en sådan analys och i viss mån av de faktorer som har motverkat en sådan utveckling.

Diagram F2.1 Kronans nominella växelkursutveckling vägd mot 14 OECD-länder, 1970-1994



Källa: Finansdepartementet.

Detta kapitel behandlar först begrepp relaterade till reala och nominella växelkurser, långsiktig jämvikt samt huvudidéerna för värdering av en valuta. Därefter studeras och analyseras kronans värde vid slutet av 1994 i relation till en långsiktig jämvikt. Kapitlet avslutas med en diskussion om växelkursens utveckling mot sekelskiftet.

F2.1 Växelkurser och långsiktig jämvikt

Växelkursen är priset på ett lands valuta uttryckt i termer av ett annat lands valuta. Detta pris sätts på den internationella valutamarknaden och bestäms således, som andra tillgångar, av utbud och efterfrågan. Valuta är emellertid en helt nominell vara utan egentligt egenvärde och med speciella egenskaper som gör att det blir ett ovanligt komplext instrument att värdera. Valuta fungerar både som bytesmedel och värdebevarare. Detta medför att växelkursen inte bara beror på den köpkraft pengarna representerar med dagens prisnivåer. Förväntningar om pengarnas framtida köpkraft blir också mycket viktiga när växelkursen bestäms.

Den nominella växelkursen är särskilt betydelsefullt för en liten ekonomi med stor utrikeshandel. Växelkursens värde bestämmer ett lands bytesförhållanden och konkurrenskraft genom att direkt påverka relativpriset på landets produkter på den internationella marknaden. Växelkursen påverkar också värdet på alla utländska tillgångar, varor och produktionsfaktorer uttryckt i svenska kronor.

Den reala växelkursen definieras som priset för en uppsättning varor i ett land relativt ett annat land uttryckt i samma valuta[1]. Justeringar av den reala växelkursen kan därför komma till stånd både genom prisförändringar samt förändringar av den nominella växelkursen. Om Sveriges inflationstakt överstiger den utländska kommer svenska varor att bli dyrare jämfört med utländska vid en given nominell växelkurs, dvs. den reala växelkursen apprecierar. Samma effekt erhålles om den nominella växelkursen apprecierar genom att antalet enheter utländsk valuta per krona stiger. Då minskar priset på utländska varor relativt de svenska.

Ekonomisk teori säger att ett ekonomiskt system strävar efter jämvikt. Prisbildningen är marknadsinstrumentet för att nå jämvikt. Frågan är vad som menas med jämvikt när det gäller ekonomin i stort och vilken roll växelkursen spelar. I öppna ekonomier brukar intern och extern balans nämnas som mål för den ekonomiska politiken.

Med extern balans menas vanligen att bytesbalansen inte uppvisar så stora underskott att landet i framtiden inte klarar av att återbetala sin utlandsskuld. Ett underskott i bytesbalansen är liktydigt med att landet bygger upp en skuld till utlandet. Den långsiktiga hållbarheten i en sådan situation är av central betydelse. På kort och medellång sikt kan underskott i bytesbalansen motiveras av en rad olika skäl, t.ex. gynsamma investeringsmöjligheter och demografiska faktorer.

Med intern balans menas att de inhemska produktionsresurserna är fullt utnyttjade samtidigt som det råder prisstabilitet.

Växelkursen spelar en roll i uppfyllandet av både extern och intern balans. Relativpriset på internationellt handlade varor påverkar efterfrågan både på export och import och därmed den externa balansen. Växelkursen

[1] Den reala växelkursen, q, definieras som; $q = e * (p^h / p^u)$;där e är den nominella växelkursen, uttryckt som antal enheter utländsk valuta per krona, och p^h, p^u är den inhemska respektive utländska prisnivån.

påverkar också den interna balansen genom att förändra den relativa lönsamheten mellan skyddad och konkurrensutsatt sektor. En hög vinstnivå i den konkurrensutsatta sektorn p.g.a. en realt undervärderad valuta leder till en omfördelning av produktionsresurser inom landet.

F2.2 Växelkursteorier

Det finns flera teorier för att förklara utvecklingen av växelkurser. Gemensamt för många av dessa teorier är att de varit ämnade att förklara växelkursens utveckling under perioder som karaktäriserats av speciella problem, som t.ex. stora underskott i bytesbalansen eller hög inflation. I detta avsnitt skisseras viktigare idéer och begrepp samt de slutsatser som kan dras.

Arbitrageteorier

Teorin om köpkraftsparitet, eller Purchasing Power Parity (PPP), beskriver en av de grundläggande idéerna om växelkurser. Tanken är att om en vara kan köpas och handlas mellan två länder så kommer växelkursen att justeras så att varan kostar lika mycket uttryckt i gemensam valuta. I annat fall kan riskfria, s.k. arbitragevinster, göras genom handel. Detta går under namnet "lagen om ett pris".

PPP förekommer i olika versioner. Om lagen om ett pris gäller för enskilda varor så kommer varukorgar att kosta lika mycket i gemensam valuta, detta kallas absolut PPP. En svagare version, relativ PPP, säger att prissutvecklingen i gemensam valuta skall vara densamma. Detta tillåter för bestående skillnader i relativa prisnivåer p.g.a transportkostnader, handelshinder m.m. För industrialiserade länder har relativ PPP ett empiriskt stöd på lång sikt.

PPP är främst ett långsiktigt jämviktsvillkor mellan priser och växelkurs och utgår från flexibilitet i pris- och växelkursbildningen. Vid nationella prisförändringar justeras växelkursen, och vid en växelkursförändring justeras priserna, på ett sådant sätt att arbitragemöjligheter försvinner.

Sammanfattningsvis gäller alltså att enligt PPP så förklaras utvecklingen av den nominella växelkursen helt genom relativa inflationstakter vilket medför att den reala växelkursen hålls konstant.

Räntan

Räntan har en central plats vid bedömningar av växelkursen. En viktig distinktion att göra är den mellan korta och långa löptider på räntebärande papper. Korta räntor bestäms till stor del av Riksbankens penningpolitik vilken påverkar utbudet av pengar i ekonomin. Den långa räntan däremot speglar förväntningar om framtiden, främst inflation och växelkursförväntningar, och bestäms på obligationsmarknaden. Den nominella räntan

för längre löptider kan delas upp i en realränta samt inflationsförväntningar (normalt ingår också en riskpremie vilken bortses från för tillfället).

Avkastningen på en investering i en obligation denominerad i utländsk valuta består, utöver upplupen ränta, dels av värdeförändringen på obligationen och dels på växelkursens förändring. Under ett antagande om rationella förväntningar och riskneutrala investerare skall den förväntade avkastningen vara lika, oberoende av vilken valuta pengarna placeras i. Därför bör ett relativt högre ränteläge i en valuta motsvaras av en motsvarande förväntad depreciering av växelkursen. I annat fall är arbitragevinster möjliga. Detta antagande kallas *öppen ränteparitet* och medför att räntedifferenser utgör ett mått på marknadens förväntningar om växelkursen. På längre sikt när inflationsförväntningar övergår till faktiska prishöjningar sammanfaller öppen ränteparitet och PPP. Öppen ränteparitet visar dock tydligare på förväntningarnas roll när dagens växelkurs bestäms.

Teorier med trögrörliga priser

Priser på varor och tjänster är av naturliga skäl mer trögrörliga än växelkurser. En förändring i den nominella växelkursen leder därför på kort och medellång sikt till en förändring i relativpriser mellan länder, dvs. den reala växelkursen förändras. I de teorier vilka antar trögrörliga priser sker anpassningen av den reala växelkursen genom att efterfrågan på varor och arbetskraft förändras. En real depreciering leder till att avkastningen på produktion av handlade varor ökar och kapitalstocken byggs ut i det land där "övervinster" uppkommit. Följden blir att utbudet av varor och efterfrågan på valuta skiftar så att den reala växelkursen successivt återgår till en långsiktig jämvikt.

Viktiga variabler i detta sammanhang är sambandet mellan bytesbalans, internationella marknadsandelar, relativ lönsamhet och den reala växelkursen, vilka tillsammans kan visa på perioder där den reala växelkursen ger "för hög" eller "för låg" konkurrenskraft.

Växelkursen i ett tillgångsmarknadsperspektiv

Andra teorier betonar att växelkursen är en viktig del av priset på finansiella tillgångar snarare än på varor, vilket kan vara naturligt med tanke på att bara några procent av den dagliga omsättningen på valutamarknaden är relaterad till köp och försäljning av varor. Den största delen av valutahandeln placeras i räntebärande finansiella tillgångar. Därmed fungerar växelkursen på kort sikt främst till att skapa jämvikt på de finansiella marknaderna och inte på varumarknaden.

Internationella investerare håller portföljer av internationella tillgångar och efterfrågar tillgångar i olika valutor för att sprida riskerna globalt. Om t.ex. investerare i allmänhet vill ha en större andel tillgångar

denominerade i D-mark och i sina portföljer, som en följd av ökat förtroende för den tyska prisstabilitetspolitiken, ökar efterfrågan på D-mark som då apprecierar. Sådana portföljskiften torde till stor del ligga bakom D-markens uppgång under första kvartalet 1995. Den amerikanska dollarn har däremot, i ökande grad, uppfattats som en riskfylld valuta. Växelkurs och räntor mellan D-mark och dollar anpassas då tills den önskade portföljsammansättningen uppnås vid de nya förhållandena. Sådana perioder kan föranleda turbulens på valutamarknaderna eftersom dessa valutor ingår i en så stor andel av världens valutatransaktioner.

För att förstå valutakursens utveckling gäller det således att bestämma vad som styr efterfrågan och utbudet på pengar i olika valutor. På lång sikt skall pengar användas för konsumtion varför pengarnas förväntade köpkraftförändring, dvs. inflationen, är viktig liksom de andra fundamentala faktorer som tagits upp ovan.

På kortare sikt kan dock andra hänsyn vara viktigare. Detta gäller framför allt förhållanden som på kort sikt påverkar avkastningen på tillgångar denominerade i en viss valuta, t.ex. stora aktörers placeringar och utbudet av obligationer eller andra värdepapper. Därför kan växelkursens rörlighet påverkas av hur stor del av den utestående obligationsstocken som hålls av placerare som ständigt omprövar sin portföljsammansättning avseende valutor. Om endast en liten del ägs av sådana placerare blir valutaflödena mindre under turbulenta perioder på valutamarknaderna. Detta kan vara en förklaring till att den finska markkan har påverkats mindre än den svenska kronan under turbulensen under det första kvartalet 1995. En förhållandevis större andel svenska värdepapper ägs av placerare med valutamässigt diversifierade portföljer.

Reala förändringar och jämviktskursen

PPP utgår ifrån att den reala växelkursen är oförändrad över tiden och övriga teorier förklarar först och främst kortsiktiga fluktuationer kring och justeringar mot en långsiktig real jämviktskurs. Reala förändringar i ekonomin påverkar dock den långsiktiga reala växelkursen. Ändrade handels- och produktionsmönster leder t.ex. till förändringar i den långsiktiga reala jämviktsväxelkursen. Förändringar i prisförhållandet mellan ett lands export- och importvaror påverkar också ett lands handelsmönster och därmed den långsiktiga reala jämviktskursen. Den kraftiga ökningen av oljepriset 1973 tenderade således att reducera kronans långsiktiga reala växelkurs så att exportvolymen i förhållande till importvolymen blev motsvarande högre. Skiften i teknologi, preferenser, handelspolitik och tillväxten av arbetskraft förändrar också den långsiktiga jämvikten.

De teorier som redovisats ovan bygger på olika jämviktsargument. Det finns ett antal förklaringar till varför växelkursen kan avvika från ett långsiktigt realt jämviktsläge.

En förklaring till avvikelser från reala jämvikter kan vara spekulativa bubblor. Om valutaplacerare är mer intresserade av vad andra placerare väntas göra än av underliggande fundamentala faktorer kan det uppstå situationer då marknaden drar för kraftigt åt ett håll. Till sist kommer marknaden till en punkt då priserna uppfattas som uppenbart orimliga och bubblan spricker.

En ytterligare förklaring för avvikelser från en långsiktig jämviktskurs kan vara att det finns risk för ett mycket dåligt scenario som aldrig realiseras. Det kan t.ex. finnas en viss risk för att inflationen skall bli mycket hög även om detta inte är den mest troliga utvecklingen. Även om sannolikheten är liten kan det få betydande effekter på räntor och valutor. Därtill kräver placerare extra riskpremium för att hålla tillgångar i en sådan riskfylld valuta. Om inflationen förblir låg har växelkursen tillsynes avvikit från långsiktig jämvikt som inte går att förklara med realiserade fundamentala faktorer.

En sista hypotes kan ses som en syntes av ovan diskuterade teorier med trögrörliga priser och teorier baserade på ett tillgångsmarknadsperspektiv. Den amerikanske ekonomen Dornbusch visade hur en nominell chock, vilken inte på sikt skall påverka den reala växelkursen, kan leda till överreaktioner i den nominella växelkursen när priserna är trögrörliga och därmed en kortsiktig förändring i den reala växelkursen, s.k. overshooting. Växelkursen avviker på kort sikt, för att skapa jämvikt på de finansiella marknaderna, från den kurs som ger jämvikt på varumarknaden. På längre sikt anpassar sig dock varupriserna varför den reala växelkursen återgår till den långsiktiga jämvikten.

F2.3 Mätproblem och kalkyler

I detta avsnitt görs en empirisk studie av kronans reala växelkurs 1994 och huruvida den representerade en jämvikt eller ej. För att göra detta måste det först bestämmas mellan vilka priser och vilka valutor en jämförelse skall ske. Dessutom måste det fastställas vilken kurs som representerar en jämvikt.

Vilken typ av prisindex bör användas?

Det första problemet rör vilka prisserier som skall användas när reala växelkurser beräknas. Prisindexen bör i första hand avspegla relativa förändringar i internationellt handlade varor. Det är också mer relevant att jämföra den relativa prisutvecklingen och inte absoluta skillnader i prisnivåer. Det finns flera anledningar till att prisnivåer kan skilja sig åt

mellan länder, t.ex. regleringar, handelshinder, transaktionskostnader, skatter m.m.

Relativa arbetskraftskostnader per producerad enhet (RULC, Relative Unit Labour Cost) är ett av de vanligast använda måtten. Det fungerar som ett jämförande mått på produktionskostnad och har fördelen att det på ett direkt sätt mäter konkurrenskraften samt justerar för relativa förändringar i produktivitet. En nackdel med ULC är begränsningen till bara en produktionsfaktor, arbetskraft. Länder kan dessutom ha olika kapital- och arbetskraftskvoter varför ett lågt värde på ULC kan bero på hög kapitalintensitet snarare än på låga lönekostnader. Ett ytterligare val när det gäller RULC är om indexet skall inbegripa hela, eller bara delar av, ekonomin. Om exportindustrin använder en stor andel av inhemskt producerade insatsvaror i produktionen påverkas konkurrenskraften indirekt av arbetskraftskostnadsutvecklingen i de inhemska sektorerna. Ett bredare RULC-index kan därför vara mer rättvisande.

Ett annat relevant index är relativa exportpriser vilket mäter priser på internationellt handlade varor. En nackdel är dock att det är ett ganska smalt index. Varor som i och för sig skulle hinna handlas internationellt, men inte gör det för att relativpriset är för högt, är t.ex. underpresenterade. Dessutom kan exportmönster skilja sig avsevärt mellan länder vilket försvårar en jämförelse.

Andra möjliga mått är BNP-deflator, konsumentpris- samt producentprisindex. Dessa har dock nackdelen att de även inbegriper en stor andel av hemmamarknadsvaror, vilka inte direkt påverkar den internationella konkurrenskraften.

En annan fråga är emot vilka valutor växelkursens utveckling skall mätas. Den vanligaste metoden är att vikta ihop utvecklingen i priser och växelkurser i relation till de största handelspartnerna. Som vikter används då normalt export- och importandelar. Även här finns ett antal faktorer att ta hänsyn till, som bl.a. konkurrenseffekter i tredje land. Svenska varor konkurrerar t.ex. inte enbart med tyska varor i Tyskland utan även på andra marknader.

Vilken nivå på växelkursen representerar en jämvikt?

För att bedöma om den svenska kronans reala växelkurs avviker från en långsiktig jämvikt måste det bestämmas vilken real växelkurs som representerar en sådan jämvikt. Som norm för den svenska kronans utveckling antas här att perioden 1985-1986 kännetecknades av intern och extern balans. Detta antagande är baserat på följande observationer:

* Den öppna arbetslösheten (2,4 %) låg på en nivå som då var förenlig med icke-accelererande priser.

* Den offentliga sektorns finansiella sparande uppvisade ett litet underskott motsvarande 1,3 % av BNP.

* Kapacitetsutnyttjandet inom industrin låg på en relativt normal nivå.

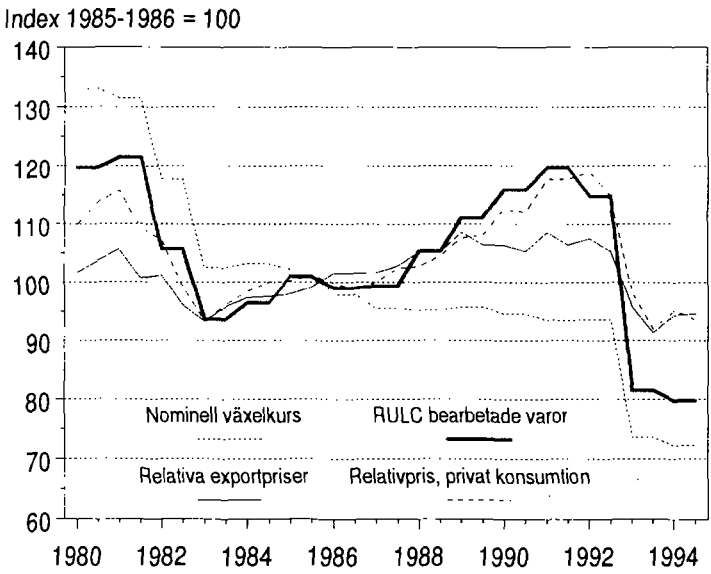
* Det samlade finansiella sparandet i ekonomin, bytesbalansen, uppvisade ett marginellt överskott.

Det finns givetvis ett antal faktorer som kan ha påverkat den långsiktiga reala jämviktskursen sedan 1985/86 som finans- och valutaavregleringen under slutet på åttiotalet, Sveriges relativt låga tillväxttakt samt det kraftiga oljeprisfallet 1986. Det är dock svårt att avgöra vilken effekt dessa faktorer kan ha haft. Sammanvägt kan ändå 1985/86 antas representera en jämvikt relativt väl, men resultaten i analysen nedan bör tolkas med försiktighet.

Undervärderad krona år 1994

Analysen i detta avsnitt baseras främst på teorierna om relativ-PPP och trögrörliga priser som redovisades ovan. Den svenska industrins konkurrenskraft sätts i centrum. En analys av svensk konkurrenskraft och handel med utlandet ger en indikation på huruvida kronan vid 1994 års utgång var realt över- eller undervärderad i relation till en extern och intern balans.

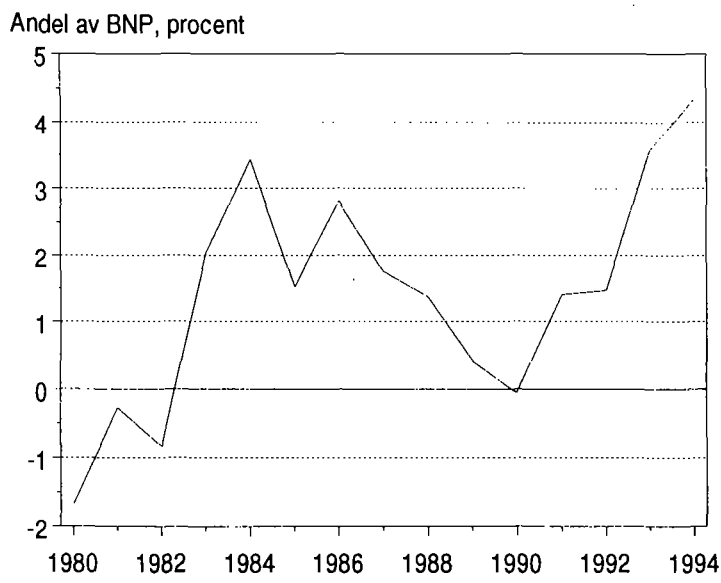
Diagram F2.2 Kronans nominella och reala växelkurs 1980-1994 vägd mot 14 OECD-länder



Källa: Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.

Diagram F2.2 visar den reala växelkursens utveckling sedan 1980 i indexform vägt mot 14 OECD-länder. Genomsnittet av 1985 och 1986 har satts till 100. De index som redovisas är relativa enhetsarbetskraftskostnader för tillverkningsindustrin (RULC), relativa exportpriser samt relativa konsumentprisdeflatorer. Kostnadskrisen före devalveringen 1982 framgår klart. Lika tydlig är den därpå följande gradvisa urholkningen av konkurrenskraften under åttiotalet. I detta perspektiv synes deprecieringen sedan 1992 till stor del motiverad utifrån tidigare svensk pris- och löneutveckling. Utvecklingen tyder dock också på en överreaktion jämfört med den antagna långsiktiga reala växelkursen. Relativt 1985/86 stod den svenska kronan i slutet av 1994 på en nivå som var, beroende på index, 5-20 % lägre. Den reala växelkursen mätt med RULC var 1994 20 % under 1985/86-års nivå. De relativa exportpriserna är dock bara 5,5% lägre vilket kan tyda på att en stor del av konkurrenskraftsförbättringen har tagits ut i högre vinster. Med hänsyn tagen till deprecieringen under inledningen av 1995 synes kronan nu vara ännu mer undervärderad ur ett konkurrenskraftsperspektiv. Utrikeshandelns nettoöverskott i procent av BNP har förbättrats kraftigt till historiskt höga nivåer relativt de som rådde 1985/86. Även detta tyder på en synnerligen god konkurrenskraft för svensk exportindustri och således en real undervärdering (diagram F2.3).

Diagram F2.3 Den svenska handeln med varor och tjänster, netto, i % av BNP



Källa: Finansdepartementet.

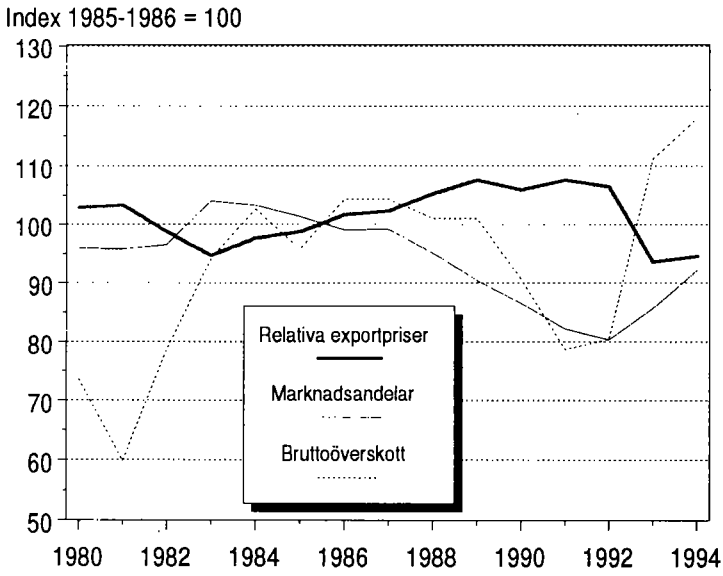
En annan viktig indikator när svensk konkurrenskraft analyseras är utvecklingen av kostnader och priser relativt marknadsandelar och vinster. En exportör som skall reagera på en växelkursförändring kan i princip välja mellan att justera priser eller försäljningsvolym. Därför bör priser,

marknadsandelar och vinster studeras i ett sammanhang. På lång sikt kan dock inte vinstnivån i Sverige avvika från nivån i våra konkurrentländer. Det skulle i så fall leda till ökade investeringar och en anpassning av vinsterna.

Diagram F2.4 visar svensk exportindustris marknadsandelar, relativa exportpriser samt bruttoöverskott. Sedan deprecieringen 1992 har svensk industri återtagit stora delar av de då förlorade marknadsandelarna. Samtidigt har kostnadsläget förbättrats mer än relativprissänkningarna (diagram F2.2) varför även vinstmarginalerna har ökat. Detta bekräftas av utvecklingen av bruttoöverskotten, vilka är kapitalersättningen brutto i förhållande till förädlingsvärdet. Under 1993 och 1994 har vinstnivåerna i Sverige ökat kraftigt och översteg med mer än 20 % nivån 1985/86.

Sammantaget tyder detta på en undervärdering av kronan. Vinsterna är betydligt högre samtidigt som Sverige återtagit den största delen av de förlorade markandsandelarna. Det är dessutom rimligt att anta att Sverige skall ha lägre marknadsandelar än för tio år med tanke på den snabba globaliseringen och att omvärlden trendmässigt växer snabbare än Sverige. Om dagens relativpriser skulle bibehållas fram till år 2000 skulle svensk exportindustris marknadsandelar öka kraftigt. Ekonometriska skattningar ger vid handen att för att stabilisera marknadsandelarna på 1985/86-års nivå krävs en real appreciering på ca 10 %.

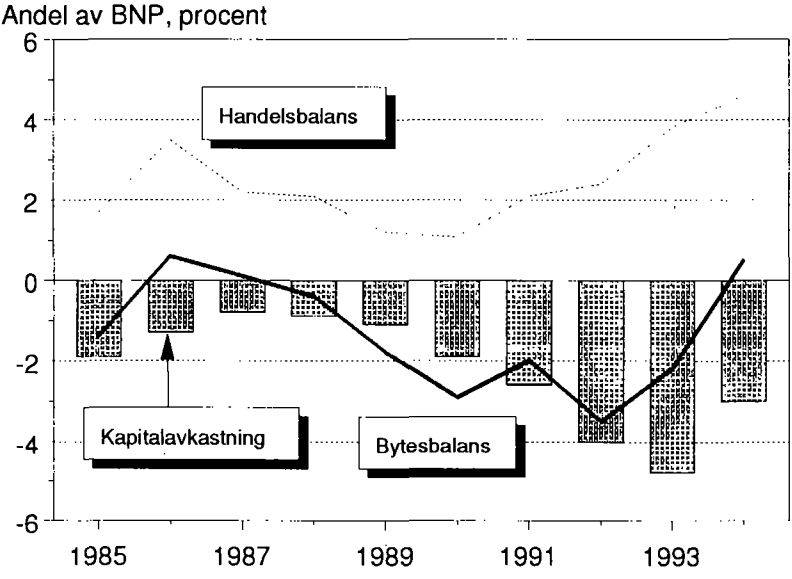
Diagram F2.4 Relativa exportpriser, marknadsandelar och bruttoöverskott för svensk export av bearbetade varor



Källa: Finansdepartementet.

Även om en analys ur ett konkurrenskraftsperspektiv visar att kronan är undervärderad kan det finnas rationella anledningar till att så är fallet. Ovan redovisades teorier vilka mer betraktade växelkursen som en komponent i relativpriset på finansiella tillgångar. Det är enligt detta synsätt det totala utbudet på valuta som är av intresse, inte bara den andel som kan relateras till handel med varor och tjänster. Förklaringsfaktorer som därutöver ofta sätts i centrum är Sveriges offentliga finanser och beroendet av utländska investerare. Diagram F2.5 och F2.6 kan ge en uppfattning om hur dessa storheter påverkar växelkursens utveckling.

Diagram F2.5 Handelsbalans, bytesbalans och kapitalavkastning, netto

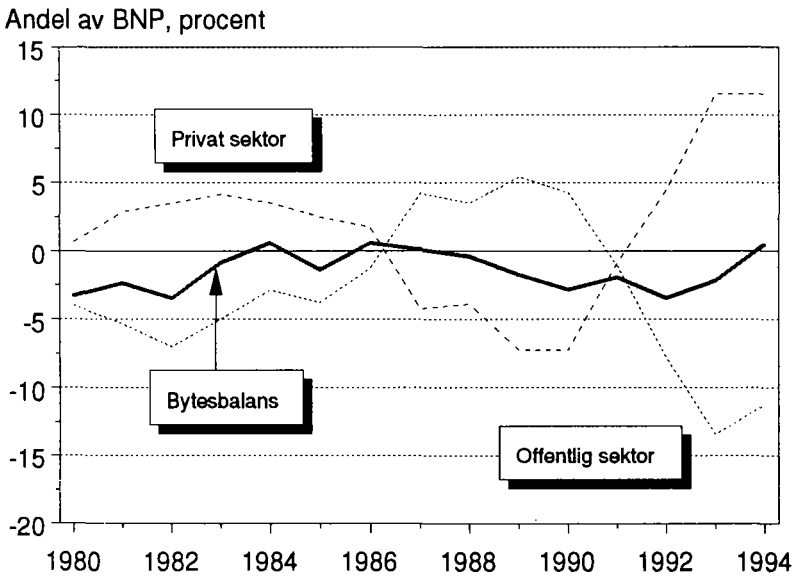


Källa: Finansdepartementet.

Diagram F2.5 visar att Sverige haft flera år med stora underskott i bytesbalansen trots en positiv handelsbalans. Detta har bl.a. berott på stora negativa underskott i kapitalavkastningen, vilket främst består av ett negativt räntenetto. Detta innebär att den svenska nettoutlandsskulden kontinuerligt har växt. I avsnittet ovan om extern balans diskuterades att en ohållbar situation i bytesbalans och utlandsskuldutvecklingen kan leda till en real depreciering av valutan när marknaden försöker balansera situationen. En positiv bytesbalans är nödvändig för att amortera utlandsskulden. En real depreciering kan då motiveras med att tillräckliga överskott i handelsbalansen måste skapas för att finansiera underskotten i kapitalavkastningen och stabilisera utlandsskulden vid en hållbar nivå. Offentliga finanserna är här av betydelse. Bytesbalansen är per definition lika med nationens bruttosparande minus investeringar. Diagram F2.6

visar det svenska finansiella sparandet i privat och offentlig sektor tillsammans med bytesbalansen. Om bytesbalansen ska förbli positiv när det privata sparandet normaliseras krävs ett starkare offentligt sparande.

Diagram F2.6 Bytesbalans, privat och offentligt finansiellt sparande



Källa: Finansdepartementet.

Andra argument som relaterar växelkursens utveckling till de offentliga finanserna fokuserar mer på vad som händer om staten ej lyckas sanera sin ekonomi tillräckligt. Det finns en från marknaden upplevd risk för hög inflation som en följd av de svaga offentliga finanserna, en risk som förstärks av Sveriges ofördelaktiga inflationshistoria. Underskott i de offentliga finanserna påverkar inflationsförväntningarna och därmed växelkursen. Inflationsförväntningarna påverkas dock också av många andra faktorer som t.ex. arbetsmarknadens funktionssätt. En annan potentiell risk är att staten väljer att finansiera underskotten genom ökade skatteuttag vilket kan ha negativa konsekvenser för den svenska ekonomins funktionssätt genom ökade skattekilar och utträngningseffekter. En sådan utveckling skulle kunna leda till en lägre tillväxtpotential med en förväntad real depreciering som följd.

En ytterligare faktor som sätter de offentliga finanserna i fokus är de krav som ställs för deltagande i EMU:s tredje etapp som fungerar som en måttstock för jämförelser. Svaga offentliga finanser minskar möjligheten att delta i en monetär union vilket kan bidra till en ökad osäkerhet om framtida växelkurs-, pris- och ränteutveckling.

På valutamarknaden upplevs för närvarande en mycket stor osäkerhet om den svenska ekonomiska utvecklingen vilket har påverkat växelkurs och räntor. Eftersom försvagningen av den reala växelkursen rimligen inte

kan motiveras av otillräcklig konkurrenskraft framstår utvecklingen av de offentliga finanserna som en förklaring till kronans svaga utveckling. Givet att konsolideringen av de offentliga finanserna blir framgångsrik samt att prisstabiliteten upprätthålls kommer förtroendet för svensk ekonomi successivt att öka och effekten på växelkursen av de osäkerhetsargument som redogjorts för ovan kommer att mattas av. I de medelfristiga kalkylerna som redovisas i kapitel 12 förbättras de offentliga finanserna successivt. Underskottet i offentlig sektor minskar snabbt och statsskulden som andel av BNP stabiliseras under 1996. Inflationen stabiliseras på en nivå som understiger 3 %. När denna utveckling realiseras torde de fundamentala aspekterna på kronans värdering få genomslag och en appreciering därmed komma till stånd.

F2.5 En real appreciering, men hur?

Analysen i avsnitt F2.3 tyder på att det finns ett realt apprecieringstryck i svensk ekonomi någonstans i ett intervall mellan 5-20 %. De medelfristiga kalkylerna har som grundantagande en nominell appreciering på 7 % till år 2000 jämfört med 1994 års nivå. Den reala apprecieringen under motsvarande period uppgår till mellan 6-19 % beroende på val av prisindex. Den reala växelkursen mätt med RULC antas appreciera med 19 %. Med relativa exportpriser på bearbetade varor blir apprecieringen istället 6 % och med relativ konsumentprisdeflator 7 %.

En real appreciering kan emellertid realiseras genom såväl en nominell appreciering som en relativt högre inflation än omvärlden. En högre inflation är förenad med samhällsekonomiska kostnader och är av flera skäl inte önskvärd. De flesta kontrakt och avtal ingås i nominella termer. En effekt av inflation är att det reala värdet av nominella kontrakt förändras över tiden vilket påkallar kostsamma justeringar. Priser måste ändras, skatteskalor förskjuts, det reala värdet av nominella skulder och lån förändras osv. Ovanstående kostnader uppstår även om inflationen är förväntad. Oväntad inflation orsakar ytterligare kostnader genom att den medför oönskade förmögenhetsöverföringar mellan låntagare och kreditgivare. Oväntad inflation gör också prissignaler otydliga, vilket kan leda till felaktiga investeringsbeslut. Det ekonomiska och monetära samarbetet inom EU kräver att inflation hålls på en låg europeisk nivå. Enligt Maastricht-avtalet skall Riksbanken ha en självständig och oberoende ställning med huvuduppgift att säkerställa prisstabilitet. Detta ökar sannolikheten att en real appreciering kommer till stånd genom en nominell appreciering av kronan.

En ytterligare möjlighet är att den reala apprecieringen realiseras genom en relativt låg produktivitetsutveckling. Detta kan ske genom att den goda konkurrenssituationen minskar omvandlingstrycket i den konkurrensutsatta sektorn samtidigt som lönerna följer med omvärldens löneutveckling. Detta skulle leda till en relativ urholkning av konkurrenskraften och höjda enhetsarbetskraftskostnader, dvs. en real appreciering mätt i ULC. En sådan utveckling skulle inte leda till lika stora KPI-ökningar som vid en

generell löneinflation. Istället skulle vinsterna i den konkurrensutsatta sektorn mer specifikt dämpas. En sådan process skulle vara lik den som upplevdes efter 1982-års devalvering. Ett lägre omvandlingstryck medför dock andra nackdelar eftersom nödvändiga strukturella förändringar uteblir vilket försämrar industrins möjligheter att hävda sig på de internationella marknaderna på sikt.

Sammanfattningsvis tycks det således som att kronan är realt undervärderad ur ett konkurrenskraftsperspektiv med ca 10-20 %. Detta ligger i linje med de antaganden som görs i de medelfristiga analyserna. Att kronan värderas till dagens lägre nivåer kan till stor del förklaras av den osäkerhet det statsfinansiella läget och Sveriges ofördelaktiga inflationshistoria medför. På sikt bör dock denna misstro mot svensk ekonomi avta och en real appreciering komma till stånd. Det är då både önskvärt och troligt att denna reala appreciering företrädesvis realiseras genom en nominell appreciering av kronan.

Innehåll

1 Inledning
1.1 Den svenska ekonomin 1995 och 1996 1
1.2 Den svenska ekonomin i ett medelfristigt perspektiv 8
1.3 Fördjupningskapitel 13

2 Internationell utveckling 15

3 Utrikeshandeln 21

4 Näringslivets produktion 24
4.1 Industrin 24
4.2 Byggnadsverksamheten 27

5 Arbetsmarknad 28

6 Löner 31

7 Inflation 33

8 Hushållens ekonomi och privat konsumtion 37

9 Bruttoinvesteringar 42

10 Den offentliga sektorn 46

11 Kapitalmarknaden 49

12 Medelfristiga scenarier 53
12.1 Inledning, förutsättningar och sammanfattning 53
12.2 Medelhög tillväxt 57
12.3 Låg tillväxt 65
12.4 Hög tillväxt 67

13 De offentliga utgifterna 72
13.1 Inledning 72
13.2 De offentliga utgifternas utveckling 1970-1994 72
13.3 Drivkrafter bakom de offentliga utgifternas utveckling 78

F1 Potentiell produktion 83
F1.1 Inledning 83
F1.2 Konjunkturcykelteori 83
F1.3 Olika mått på potentiell produktion 84
F1.4 Sveriges potentiella produktion 87
F1.5 Sammanfattning 95

F2 Den svenska kronans växelkursutveckling 96
F2.1 Växelkurser och långsiktig jämvikt 97
F2.2 Växelkursteorier 98
F2.3 Mätproblem och kalkyler 101
F2.4 Motiv till undervärdering 106
F2.5 En real appreciering, men hur? 108

Tabeller

1.1	Prognosförutsättningar	2
1.2	Växelkursutvecklingen	2
1.3	Försörjningsbalans	4
1.4	Nyckeltal	6
1.5	Sparande	7
1.6	Nyckeltal	10
1.7	Försörjningsbalans 1996-2000	11
2.1	Bruttonationalprodukt, konsumentpriser och arbetslöshet i vissa OECD-länder	16
2.2	Sysselsättning och arbetskraftsdeltagande	17
3.1	Export och import av varor	22
3.2	Bytesbalans	23
4.1	Näringslivets produktion	24
4.2	Nyckeltal för industrin	25
4.3	Byggnadsverksamhet	27
5.1	Arbetsmarknad	29
6.1	Löner	31
7.1	Konsumentpriser	35
8.1	Hushållens inkomster, konsumtion och sparande	37
9.1	Bruttoinvesteringar efter näringsgren	42
10.1	Den offentliga sektorns finanser	47
12.1	Förutsättningar	54
12.2	Försörjningsbalans 1996-2000	56
12.3	Arbetsmarknad	60
12.4	Den offentliga sektorns finanser	62
12.5	Den offentliga sektorns utgifter i 1991 års priser	63
12.6	Produktion och produktivitet, årsgenomsnitt 1996-2000	67
12.7	Den offentliga sektorns finanser vid låg tillväxt samt nyckeltal	70
12.8	Den offentliga sektorns finanser vid hög tillväxt samt nyckeltal	71
13.1	Den offentliga sektorns transfereringar	79
F1.1	Konjunkturell arbetslöshet för olika typer av arbetslöshet	90
F1.2	Bidrag till tillväxten i potentiell BNP 1984-1994	94

Diagram

1.1	Sysselsättning och arbetskraftsutbud	5
1.2	Finansiellt sparande i privat och offentlig sektor samt bytesbalans	7
1.3	Bruttosparande, fasta investeringar och bytesbalans	8
1.4	Den offentliga sektorns inkomster vid medelhög tillväxt 1970-2000	11
1.5	Finansiellt sparande i offentlig sektor 1980-2000	12
1.6	Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld (enligt Maastricht-definitionen)	13
1.7	Det svenska produktionsgapet	14
2.1	BNP-tillväxt i G5-länderna	15
4.1	Industrins arbetskostnad per producerad enhet i Sverige relativt 14 OECD-länder 1980-1996	26
7.1	Konsumentprisutvecklingen	33
8.1	Privat konsumtion	39
8.2	Hushållens nettosparkvot samt finansiella sparkvot	41
9.1	Bruttoinvesteringar samt bruttoinvesteringar exklusive bostäder som andelar av BNP	43
11.1	Ränteutvecklingen i Sverige 1992-1995	49
11.2	Räntedifferens mot utlandet	50
11.3	Växelkurs för D-mark och dollar	51
12.1	Öppen arbetslöshet och personer i konjunktur-beroende arbetsmarknadspolitiska åtgärder	57
12.2	Bruttosparande och investeringar 1970-2000	59
12.3	Underliggande utbud och reguljär syssel-sättning i förhållande till befolkningen 16-64 år	60
12.4	Totalt sparande 1970-2000	61
12.5	Den offentliga sektorns inkomster och utgifter 1970-2000	64
12.6	Finansiellt sparande i offentlig sektor 1970-2000	66
12.7	Offentliga sektorns brutto- och nettoskuld 1980-2000	68
13.1	Den offentliga sektorns utgifter	73
13.2	Den offentliga sektorns utgifter	74
13.3	Den offentliga sektorns brutto- och nettoutgifter	77
13.4	Offentliga transfereringar	81
13.5	Den offentliga sektorns utgifter	82
F1.1	Det svenska produktionsgapet beräknat med HP-filter	85
F1.2	Totalt-, trendmässigt- och faktiskt arbetsutbud	89
F1.3	Det svenska produktionsgapet beräknat med en produktionsfunktionsansats	93
F2.1	Kronans nominella växelkursutveckling vägd mot 14 OECD-länder, 1970-1994	96
F2.2	Kronans nominella och reala växelkurs	

1980-1994 vägd mot 14 OECD-länder 103
F2.3 Den svenska handeln med varor och tjänster, netto, i % av BNP 104
F2.4 Relativa exportpriser, marknadsandelar och bruttoöverskott för svensk export av bearbetade varor 105
F2.5 Handelsbalans, bytesbalans och kapitalavkastning, netto 106
F2.6 Bytesbalans, privat och offentligt finansiellt sparande 107

Utdrag ur Riksrevisionsverkets reviderade inkomst-beräkningar för budgetåret 1995/96

Riksrevisionsverkets reviderade inkomstberäkning för budgetåret 1995/96

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 1995/96 avseende de större inkomsttitlarna samt vissa speciellt konjunkturkänsliga inkomsttitlar. I anslutning till beräkningarna har även en ny prognos för budgetåret 1994/95 gjorts. Underlag för beräkningarna har inhämtats från berörda myndigheter. För beräkningarna av inkomstskatterna har dessutom uppgifter utnyttjats dels från RRV:s taxeringsstatistiska undersökning avseende inkomståret 1993, dels från RRV:s aktiebolagsenkät.

Här presenteras en sammanfattning av beräkningsresultaten. I den av RRV utgivna publikationen Inkomstberäkning våren 1995 lämnas kommentarer till förändringar för vissa titlar avseende budgetåret 1995/96, där RRV nu förordar förändringar. För att underlätta jämförelse med prognoserna i den reviderade nationalbudgeten presenteras också beräkningsresultaten kalenderårsvis för åren 1994–1996.

RRV:s inkomstberäkning från hösten 1994 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.

Generaldirektör Inga-Britt Ahlenius har beslutat i detta ärende i närvaro av direktör Anette Wik, revisionsdirektör Per Östling, avdelningsdirektör Birgitta Hallstener, avdelningsdirektör Jörgen Hansson, byrådirektör Peter Håkansson, förste revisor Urban Karlström, byråassistent Catarina Frank-Lundkvist och föredragande, förste revisor Johan Fall.

Stockholm den 20 april 1995

Inga-Britt Ahlenius

Johan Fall

Förutsättningar

Riksrevisionsverkets (RRV) förslag till reviderad beräkning av statsbudgetens inkomster för budgetåret 1995/96 och den nu gjorda beräkningen av inkomsterna för budgetåret 1994/95 grundas på beslut av statsmakterna samt förslag som har lagts fram av regeringen. I föreliggande beräkningar har hänsyn tagits till följande propositioner, lagrådsremisser och utskottsbetänkanden:

prop. 1994/95:99	Förändringar i arbetslöshetsersättningen
prop. 1994/95:100	Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96
prop. 1994/95:137	Stöd för nyanställningar
prop. 1994/95:146	Ändringar i lagen om lageravgift på socker och ris
prop. 1994/95:158	Ny myndighetsorganisation inom arbetslivsområdet m.m.
prop. 1994/95:182	Beskattning av fri hälso- och sjukvård samt andra förmåner
prop. 1994/95:197	Vissa socialförsäkringsfrågor m.m.
Prop.1994/95:209	Kontrolluppgiftsskyldighet vid avyttring av värdepapper m.m.
1994/95:SkU20	Skatteutskottets betänkande om skattepolitik
1994/95:AU20	Arbetsmarknadsutskottets betänkande om stöd till nyanställningar
Lagrådsremiss	Mervärdesskatt på begagnade varor m.m.

En principöverenskommelse har nyligen träffats mellan regeringen och Centerpartiet. Före tryckningen av föreliggande inkomstberäkning har emellertid inte några förslag presenterats i form av propositioner eller andra parlamentariska dokument. I de beräkningar, som nu presenteras, har därmed inte hänsyn tagits till sagda principöverenskommelse.

Förutom de institutionella förutsättningarna är bedömningen av konjunkturutvecklingen betydelsefull för beräkningen av statsbudgetens inkomster. RRV har därför haft kontakt med Finansdepartementet under det pågående arbetet med den reviderade nationalbudgeten för år 1995 och med Konjunkturinstitutet. På grundval härav har RRV utgått från följande grundläggande antaganden för beräkningarna:

Antaganden för vissa centrala variabler	1994	Förändr. jfr. med budgetprop.	1995	Förändr. jfr. med budgetprop.	1996	Förändr. jfr. med budgetprop.
BNP, volym	2,2	+0,2	2,6	+/-0	2,8	-0,1
Utbetald lönesumma	4,3	+0,8	5,6	-0,1	5,7	+0,1
Privat konsumtion, volym	0,5	-0,1	0,0	+/-0	1,0	+/-0
Privat konsumtion, pris	3,6	+/-0	3,0	+0,1	4,0	+/-0
Bostadslåneränta, procent	8,60	0	9,00	-0,35	10,65	+0,40
Konsumentprisindex årsmedeltal	2,2	+/-0	2,7	-0,2	3,4	-0,3
Arbetslöshet, procent	8,0	+0,1	7,1	-0,1	6,3	-0,4

Siffrorna avser procentuell förändring från föregående år, där annat en anges

Vidare grundas beräkningarna nu på aktuellare uppgifter för inkomstskatterna. RRV har även på sedvanligt sätt genomfört en enkät bland svenska aktiebolag under februari månad för att förbättra underlaget för beräkningen av juridiska personers inkomstskatt.

Budgetåren 1995/96 och 1995/96-96

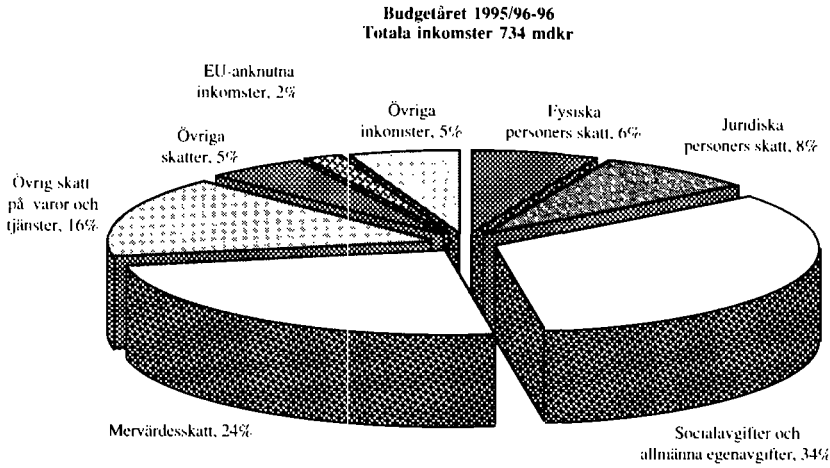
Riksdagen har beslutat att statsbudgeten skall löpa per kalenderår (januari – december) fr.o.m. kalenderåret 1997. I övergångsperioden från det nuvarande brutna räkenskapsåret (juli – juni) kommer budgetåret att omfatta 18 månader. I vissa fall blir det intressant att särskilt studera den första 12-månadersperioden inom detta budgetår, bl.a. för att underlätta jämförelser över tiden. I RRV:s inkomstberäkning hösten 1994 introducerades följande notation för de olika budgetårsperioderna.

1995/96	Avser 12-månadersperioden fr.o.m. juli 1995 t.o.m. juni 1996.
1995/96-96	Avser 18-månadersperioden fr.o.m. juli 1995 t.o.m. december 1996.

Även i RRVs inkomstberäkning våren 1995 tillämpas denna notation. I föreliggande inkomstberäkning kommenteras i huvudsak förändringar mellan nuvarande beräkning och beräkningarna i budgetpropositionen vad gäller budgetåren 1994/95 samt 1995/96-96.

Statsbudgetens totala inkomster budgetåren 1994/95 och 1995/96-96

Enligt de nu reviderade beräkningarna uppgår statsbudgetens inkomster för budgetåret 1994/95 till 427 029 mkr vilket är 32 663 mkr mer än vad som beräknades i budgetpropositionen. För budgetåret 1995/96-96 uppgår inkomsterna till 734 270 mkr, vilket är en ökning med 9 323 mkr i förhållande till beräkningarna i budgetpropositionen. Diagrammet nedan visar inkomsternas inbördes storleksmässiga fördelning för budgetåret 1995/96-96.



Utveckling av inkomsterna

En fullständig specifikation per inkomsttitel av RRV:s beräkningar av statsbudgetens inkomster för beräkningsperioden framgår av tabell A i tabellbilagan. I följande tabell presenteras några av de större förändringarna mellan föreliggande beräkning och beräkningarna i budgetpropositionen. Därefter redogörs närmare för vissa av dessa beräkningar.

Större förändr. jämfört med budget-prop.	1994/95	Förändr. jfr. med budget-prop.	1995/96-96	Förändr. jfr. med budget-prop.
Totala inkomster	**427 029**	**+ 32 663**	**734 270**	**+ 9 323**
Fysiska personer	36 755	+ 11 046	46 755	– 2 071
Juridiska personer	48 474	+ 15 596	58 525	+ 13 825
Socialavgifter och allmänna egenavgifter	75 484	+ 89	243 324	– 6 880
Mervärdesskatt	114 500	+ 5 730	177 750	+ 1 100
Bensinskatt	13 570	– 9 133	0	– 35 909
Energiskatt	27 545	+ 8 791	64 666	+ 36 342
Inkomster av statens verksamhet	28 398	+ 1 396	33 878	+ 5 115
Övriga inkomster	82 303	– 852	109 372	– 2 197

Fysiska personers inkomstskatt

Nettot på titeln Fysiska personers inkomstskatt beräknas för budgetåret 1994/95 till 36 755 mkr. Det är en ökning med 11 046 mkr jämfört med budgetpropositionen. För budgetåret 1995/96-96 beräknas nettot på titeln till 46 755 mkr, vilket är en minskning med 2 071 mkr jämfört med budgetpropositionen.

Ökningen av inkomsttitelns netto för budgetåret 1994/95 förklaras bland annat av att antagandet om lönesummans utveckling justerats upp i förhållande till beräkningarna i budgetpropositionen. Ökningarna i preliminärskatteinbetalningar förklaras även av att realisationsvinsterna bedöms ha ökat kraftigt mellan inkomståren 1993 och 1994. En förklaring till de stora realisationsvinsterna under 1994 utgår från följande. Skattesatsen på aktievinster sänktes från 25 procent till 12,5 procent fr.o.m. 1994 och under hösten 1994 lade regeringen förslag, som nu antagits av riksdagen, om en höjning av skattesatsen till 30 procent fr.o.m. 1995. Den tillfälligt låga skattesatsen bedöms ha motiverat aktieägare att under 1994 realisera ackumulerade värdeökningar på aktier. Det bör särskilt betonas att inkomstökningarna till följd av de höga realisationsvinsterna är av engångskaraktär, dvs de slår inte igenom framåt i tiden.

Minskningen av inkomsttitelns netto för budgetåret 1995/96-96 förklaras i huvudsak av att prognosen ökat för utbetalningar av kommunalskattemedel. Denna ökning hänger samman med konstruktionen av systemen för kommunalskatteutbetalningar.

De utbetalningar som skett och kommer att ske under 1994 och 1995 bygger på tidigare gjorda prognoser. De revideringar av antagandena för bl.a. lönesummans utveckling som Finansdepartementet gjort, innebär att de tidigare gjorda prognoserna varit alltför försiktiga och att utbetalningarna därför bör korrigeras upp. Korrigeringarna sker dels genom en slutavräkning (s.k. 14:e utbetalning) avseende 1994, dels genom en delavräkning (s.k. 13:e utbetalning) avseende 1995. Slut- och delavräkningarna fastställs i december 1995 och sker i januari 1996. Nuvarande prognoser för dessa slut- och delavräkningar har alltså justerats upp i förhållande till budgetpropositionens beräkningar till följd av uppjusteringarna av antagandena om bl.a. lönesummans utveckling. Dessa uppjusteringar bidrar till uppjusteringen av kommunalskatteutbetalningarna under budgetåret 1995/96-96.

Juridiska personers inkomstskatt

Nettot på titeln Juridiska personers inkomstskatt beräknas för budgetåret 1994/95 till 48 474 mkr. Det är en ökning med 15 596 mkr jämfört med budgetpropositionen. För budgetåret 1995/96-96 beräknas nettot på titeln till 58 525 mkr, vilket är en ökning med 13 825 mkr jämfört med budgetpropositionen.

Resultatet av RRV:s bolagsenkät och utfallet från RSV:s löpande redovisning av inbetald preliminär F-skatt visar att juridiska personers taxerade inkomster ökat kraftigt från inkomståret 1993 till inkomståret 1994. Mot bakgrund av detta och de övriga undersökningar RRV vidtagit revideras prognosen för nettot på inkomsttiteln upp för inkomståret 1994/95.

Denna upprevidering bedöms att i huvudsak kvarstå för inkomståren 1995 och 1996. Detta förklarar även att nettot på inkomsttiteln ökar under budgetåret 1995/96-96 jämfört med budgetpropositionen.

Lagstadgade socialavgifter och allmänna egenavgifter

Nettot för inkomsthuvudgruppen Socialavgifter och allmänna egenavgifter beräknas för budgetåret 1994/95 till 75 484 mkr. Det är en ökning med 89 mkr jämfört med budgetpropositionen. För budgetåret 1995/96-96 beräknas nettot till 243 324 mkr, vilket är en minskning med 6 880 mkr jämfört med budgetpropositionen.

För budgetåret 1995/96-96 har i huvudsak följande förändringar skett sedan beräkningarna i budgetpropositionen. För det första har riksdagen beslutat om arbetsmarknadspolitiska åtgärder i form av utbildningsvikariat och anställningsstöd. Kostnaderna för dessa åtgärder sker genom möjlighet för arbetsgivare att göra avdrag från Arbetsmarknadsavgiften. De härav minskade inkomsterna förklarar huvuddelen av minskningen av socialavgifterna för budgetåret 1995/96-96. För det andra kommer en växling att ske för två arbetsgivaravgifter. Växlingen innebär en minskning av Sjukförsäkringsavgiften och samtidigt en motsvarande ökning av Arbetsmarknadsavgiften. Totalt sett påverkas inte statsbudgetens inkomster av avgiftsväxlingen.

Mervärdesskatt

Mervärdesskatt är den beloppsmässigt största inkomsttiteln på statsbudgetens inkomstsida. Nettot på titeln Mervärdesskatt beräknas för budgetåret 1994/95 till 114 500 mkr. Det är en ökning med 5 730 mkr jämfört med budgetpropositionen. För budgetåret 1995/96-96 beräknas nettot på titeln till 177 750 mkr, vilket är en ökning med 1 100 mkr jämfört med budgetpropositionen.

Ökningen för budgetåret 1994/95 beror främst på en utfallskorrigering från Tullverkets sida vad gäller inbetalningar av mervärdesskatt till följd av att företagen importerade mer varor än normalt före Sveriges inträde i EU.

Ökningen för budgetåret 1995/96-96 förklaras bl.a. av förslaget i lagrådsremiss om mervärdesskatt på begagnade varor. Förslagen där beräknas öka inkomsterna med drygt 500 mkr. Övrig ökning hänför sig till ändrade antaganden om utvecklingen för framför allt maskininvesteringar.

En principöverenskommelse har träffats mellan regeringen och Centerpartiet bl.a. angående en sänkning av mervärdesskatten på livsmedel (s.k. matmoms). Före tryckningen av föreliggande inkomstberäkning har emellertid inte några förslag presenterats i form av propositioner eller andra parlamentariska dokument. RRV:s beräkningar utgår från det grundläggande antagandet om ekonomisk politik i linje med hittills kända propositioner m.m. Mot denna bakgrund inkluderar föreliggande beräkningar inte någon förändring beträffande matmomsen.

RRV har av naturliga skäl inte heller gjort några effektberäkningar för eventuella förändringar av mervärdesskatten på dagstidningar (eller något annat) område. Generellt bedömer emellertid RRV att en sådan förändring skulle ge i sammanhanget förhållandevis marginella effekter för statsbudgetens inkomster.

RRV beräknar att en sänkning av matmomsen från 21 procent till 12 procent fr.o.m. den 1 juli 1995 skulle innebära en minskning av statsbudgetens momsintäkter om 9 300 mkr för budgetåret 1995/96-96. Om sänkningen införs fr.o.m. den 1 januari 1996 beräknas effekten till 6 700 mkr.

Bensinskatt och Energiskatt

Enligt lagen om skatt på energi skall skatt betalas för bränslen och elektrisk kraft. Av denna anledning flyttas skatt på bensin till inkomsttiteln Energiskatt fr.o.m. den 1 januari 1995. Flyttningen är strikt bokföringsmässig och ger inte några ekonomiska konsekvenser för statsbudgetens inkomster. Inkomsttiteln bensinskatt kommer att upphöra budgetåret 1995/96-96.

Inkomster av statens verksamhet

Inkomster av statens verksamhet beräknas för budgetåret 1994/95 till 28 398 mkr. Det är en ökning med 1 396 mkr jämfört med budgetpropositionen. För budgetåret 1995/96-96 beräknas dessa inkomster till 33 878 mkr, vilket är en ökning med 5 115 mkr jämfört med budgetpropositionen.

Ökningen för budgetåret 1994/95 förklaras bl.a. av att utdelningen på statens aktier i Vin & Sprit AB justerats upp med drygt 700 mkr i förhållande till beräkningarna i budgetpropositionen. Den ökade utdelningen är att betrakta som extraordinär.

Ökningen för budgetåret 1995/96-96 förklaras bl.a. av inleveranser av fondmedel från Arbetslivsfonden samt den medelsfond som finns knuten till Arbetsmiljöfonden. Inleveranserna beräknas uppgå till knappt 1 400 mkr och skall ske i samband med att en ny myndighetsorganisation inom arbetslivsområdet införs. Även dessa inleveranser kan betraktas som extraordinära.

Bruttoredovisning av statsbudgetens inkomster

På de flesta inkomsttitlar på statsbudgeten redovisas endast inkomster. På ett mindre antal titlar, men med betydande belopp, redovisas även utgifter. För dessa titlar sker en nettoredovisning, dvs. saldot av inkomster och utgifter tas upp på statsbudgetens inkomstsida. För att tydliggöra detta förhållande presenterar RRV sedan hösten 1994 även vissa bruttoinkomster och -utgifter i anslutning till nettobeloppen i tabell A i tabellbilagan. Utöver detta presenteras i tabell C i tabellbilagan en mer utförlig sammanställning av bruttobeloppen budgetåren 1994/95 och 1995/96-96.

Regeringen har i årets budgetproposition lagt vissa principiella förslag angående ett framtida budgetsystem för staten. Regeringen har bl.a. föreslagit *dels* att inkomster och utgifter som i dag ligger utanför statsbudgeten skall redovisas på statsbudgeten, *dels* att bruttoredovisning tillämpas i större utsträckning än i dag. Dessa förslag innebär bland annat förändringar för redovisningen av inkomsthuvudgruppen Socialavgifter och allmänna egenavgifter.

Den största differensen mellan brutto- och nettoredovisningen finns på inkomsttypen Skatter. Bland inkomstskatterna består bruttoinkomsterna till

största delen av fysiska och juridiska personers preliminärskatter (statlig och kommunal inkomstskatt m.m.). Utgifterna under denna huvudgrupp utgörs bl.a. av utbetalningar av kommunalskattemedel och överskjutande skatt.

Som nämnts ovan får regeringens förslag till ökad bruttoredovisning m.m. betydelse för redovisningen av arbetsgivaravgifter. Emellertid kommer det även framdeles att finnas utgifter av betydande omfattning från denna huvudgrupp. I bruttoredovisningen ingår bl.a. ATP-avgifter och vissa andra arbetsgivaravgifter som överförs till fonder eller konton utanför statsbudgeten. Utgifterna utgörs således av utbetalningar till ATP-systemet samt olika fonderingar inom den statliga sektorn.

Inom huvudgruppen Skatt på varor och tjänster utgörs bruttoutgifterna i huvudsak av återbetalningar av mervärdesskatt och den statliga sektorns kompensation för i princip all ingående mervärdesskatt.

TABELLBILAGA

TABELL A RRV:s inkomstberäkning våren 1995
TABELL B RRV:s inkomstberäkning våren 1995, per kalenderår
TABELL C Bruttoredovisning av statsbudgetens inkomster

TABELL A

RRV:s INKOMSTBERÄKNING VÅREN 1995 tusental kronor		1994/95 Enligt budgetpropositionen	1994/95 Enligt RRVs beräkning	1994/95 Förändring	1995/96-96 Enligt budgetpropositionen	1995/96-96 Enligt RRV:s beräkning	1995/96 Förändring	1995/96 (12 månader) Enligt RRV:s beräkning
1000	**Skatter m.m.:**	**348 081 983**	**379 860 223**	**31 778 240**	**674 862 345**	**678 539 723**	**3 677 378**	**466 431 923**
1100	**Skatt på inkomst:**	**65 407 000**	**92 125 000**	**26 718 000**	**104 394 000**	**116 088 000**	**11 694 000**	**87 028 000**
1110	*Fysiska personers inkomstskatt:*	*25 709 000*	*36 755 000*	*11 046 000*	*48 826 000*	*46 755 000*	*-2 071 000*	*34 590 000*
1111	Fysiska personers inkomstskatt	25 709 000	36 755 000	11 046 000	48 826 000	46 755 000	-2 071 000	34 590 000
	varav Inkomster	342 958 000	352 770 000	9 812 000	555 306 000	561 492 000	6 186 000	376 826 000
	varav Utgifter	317 249 000	316 015 000	-1 234 000	506 480 000	514 737 000	8 257 000	342 236 000
1120	*Juridiska personers inkomstskatt:*	*34 087 000*	*49 684 000*	*15 597 000*	*46 645 000*	*60 475 000*	*13 830 000*	*46 616 000*
1121	Juridiska personers inkomstskatt	32 878 000	48 474 000	15 596 000	44 700 000	58 525 000	13 825 000	45 316 000
1122	Avskattning av företagens reserver	0	0	0	0	0	0	0
1123	Beskattning av tjänstegrupplivs	1 209 000	1 210 000	1 000	1 945 000	1 950 000	5 000	1 300 000
1130	*Ofördelbara inkomstskatter:*	*2 096 000*	*2 096 000*	*0*	*3 318 000*	*3 318 000*	*0*	*2 182 000*
1131	Ofördelbara inkomstskatter	2 096 000	2 096 000	0	3 318 000	3 318 000	0	2 182 000
1140	*Övriga inkomstskatter:*	*3 515 000*	*3 590 000*	*75 000*	*5 605 000*	*5 540 000*	*-65 000*	*3 640 000*
1141	Kupongskatt	475 000	475 000	0	1 050 000	900 000	-150 000	500 000
1142	Utskiftningsskatt och ersättningsskatt	0	0	0	0	0	0	0
1143	Bevillningsavgift	0	0	0	0	0	0	0
1144	Lotteriskatt	3 040 000	3 115 000	75 000	4 555 000	4 640 000	85 000	3 140 000
1200	**Socialavgifter och allm. egenavgifter:**	**75 395 000**	**75 484 000**	**89 000**	**250 204 000**	**243 324 000**	**-6 880 000**	**161 043 000**
	varav Inkomster	241 671 000	240 915 000	-756 000	405 718 000	396 942 000	-8 776 000	263 023 000
	varav Utgifter	166 276 000	165 431 000	-845 000	155 514 000	153 618 000	-1 896 000	101 980 000
1211	Folkpensionsavgift	37 999 000	37 743 000	-256 000	61 409 000	61 456 000	47 000	41 078 000
1221	Sjukförsäkringsavgift, netto	3 172 000	3 255 000	83 000	65 573 000	58 560 000	-7 013 000	40 722 000
	varav Inkomster	50 278 000	50 235 000	-43 000	65 573 000	58 560 000	-7 013 000	40 722 000
	varav Utgifter	47 106 000	46 980 000	-126 000	0	0	0	0
1222	Allmän sjukförsäkringsavgift Namnändring, enl nedan (1261)							
1231	Barnomsorgsavgift	0	0	0	0	0	0	0
1241	Utbildningsavgift	0	0	0	0	0	0	0
1251	Övriga socialavgifter, netto Namnändring, enl nedan (1250)							
1250	*Övriga socialavgifter, netto*	*9 121 000*	*9 251 000*	*130 000*	*56 977 000*	*57 398 000*	*421 000*	*35 270 000*
	varav Inkomster	125 218 000	124 592 000	-626 000	201 167 000	199 573 000	-1 594 000	129 674 000
	varav Utgifter	116 097 000	115 341 000	-756 000	144 190 000	142 175 000	-2 015 000	94 404 000
1251	Tilläggspensionsavgift, netto	2 565 000	2 564 000	-1 000	9 628 000	9 648 000	20 000	6 405 000
	varav Inkomster	86 749 000	87 093 000	344 000	137 547 000	137 829 000	282 000	91 493 000
	varav Utgifter	84 184 000	84 529 000	345 000	127 919 000	128 181 000	262 000	85 088 000
1252	Delpensionsavgift	0	0	0	0	0	0	0
	varav Inkomster	1 332 000	1 337 000	5 000	2 099 000	2 101 000	2 000	1 405 000
	varav Utgifter	1 332 000	1 337 000	5 000	2 099 000	2 101 000	2 000	1 405 000

TABELL A

RRV:s INKOMSTBERÄKNING VÅREN 1995 tusental kronor	1994/95 Enligt budgetpropositionen	Enligt RRV:s beräkning	Förändring	1995/96-96 Enligt budgetpropositionen	Enligt RRV:s beräkning	Förändring	1995/96 (12 månader) Enligt RRV:s beräkning
1253 Arbetsskadeavgift, netto	1 356 000	1 487 000	131 000	3 100 000	3 785 000	685 000	2 501 000
varav Inkomster	8 437 000	8 470 000	33 000	13 412 000	13 564 000	152 000	9 005 000
varav Utgifter	7 081 000	6 983 000	-98 000	10 312 000	9 779 000	-533 000	6 504 000
1254 Arbetsmarknadsavgift, netto	5 200 000	5 200 000	0	44 249 000	42 211 000	-2 038 000	25 201 000
varav Inkomster	26 253 000	25 250 000	-1 003 000	44 249 000	42 211 000	-2 038 000	25 201 000
varav Utgifter	21 053 000	20 050 000	-1 003 000	0	0	0	0
1255 Arbetarskyddsavgift, netto	0	0	0	0	1 754 000	1 754 000	1 163 000
varav Inkomster	1 113 000	1 108 000	-5 000	1 753 000	1 754 000	1 000	1 163 000
varav Utgifter	1 113 000	1 108 000	-5 000	1 753 000	0	-1 753 000	0
1256 Lönegarantiavgift, netto	0	0	0	0	0	0	0
varav Inkomster	1 299 000	1 303 000	4 000	2 063 000	2 065 000	2 000	1 369 000
varav Utgifter	1 299 000	1 303 000	4 000	2 063 000	2 065 000	2 000	1 369 000
1257 Sjömanspensionsavgift, netto	0	0	0	0	0	0	0
varav Inkomster	35 000	31 000	-4 000	44 000	49 000	5 000	38 000
varav Utgifter	35 000	31 000	-4 000	44 000	49 000	5 000	38 000
1260 Allmänna egenavgifter	*12 936 000*	*13 069 000*	*133 000*	*40 346 000*	*40 734 000*	*388 000*	*25 480 000*
varav Inkomster	16 009 000	16 179 000	170 000	51 670 000	52 177 000	507 000	33 056 000
varav Utgifter	3 073 000	3 110 000	37 000	11 324 000	11 443 000	119 000	7 576 000
1261 Allmän sjukförsäkringsavgift	12 936 000	13 069 000	133 000	40 346 000	40 734 000	388 000	25 480 000
1262 Allmän pensionsavgift, netto	0	0	0	0	0	0	0
varav Inkomster	3 073 000	3 110 000	37 000	11 324 000	11 443 000	119 000	7 576 000
varav Utgifter	3 073 000	3 110 000	37 000	11 324 000	11 443 000	119 000	7 576 000
1271 Inkomster av arbetsgivaravgifter till ASV:s och AMI:s verksamhet	595 000	593 000	-2 000	938 000	0	-938 000	0
1281 Allmän löneavgift	4 097 000	4 090 000	-7 000	15 468 000	15 481 000	13 000	10 265 000
1291 Särskild löneskatt	7 475 000	7 483 000	8 000	9 493 000	9 695 000	202 000	8 228 000
1300 Skatt på egendom:	**23 574 423**	**22 775 423**	**-799 000**	**25 751 723**	**25 370 723**	**-381 000**	**22 830 723**
1310 Skatt på fast egendom:	*14 419 423*	*14 419 423*	*0*	*14 725 723*	*14 725 723*	*0*	*14 725 723*
1311 Skogsvårdsavgifter	0	0	0	0	0	0	0
1312 Fastighetsskatt	14 419 423	14 419 423	0	14 725 723	14 725 723	0	14 725 723
1320 Förmögenhetsskatt:	*2 855 000*	*2 855 000*	*0*	*2 886 000*	*2 925 000*	*39 000*	*2 925 000*
1321 Fysiska personers förmögenhetsskatt	2 785 000	2 785 000	0	2 814 000	2 853 000	39 000	2 853 000
1322 Juridiska personers förmögenhetsskatt	70 000	70 000	0	72 000	72 000	0	72 000
1330 Arvsskatt och gåvoskatt:	*1 000 000*	*1 180 000*	*180 000*	*1 500 000*	*1 770 000*	*270 000*	*1 180 000*
1331 Arvsskatt	900 000	1 050 000	150 000	1 350 000	1 575 000	225 000	1 050 000
1332 Gåvoskatt	100 000	130 000	30 000	150 000	195 000	45 000	130 00
1340 Övrig skatt på egendom:	*5 300 000*	*4 321 000*	*-979 000*	*6 640 000*	*5 950 000*	*-690 000*	*4 000 000*
1341 Stämpelskatt	5 300 000	4 321 000	-979 000	6 640 000	5 950 000	-690 000	4 000 000

TABELL A

		1994/95			1995/96-96			1995/96
RRV:s INKOMST-BERÄKNING VÅREN 1995 tusental kronor		Enligt budget-proposi-tionen	Enligt RRVs beräk-ning	För-ändring	Enligt budget-proposi-tionen	Enligt RRV:s beräkning	För-ändring	(12 måna-der) Enligt RRV:s be-räkning
1400	**Skatt på varor och tjänster:**	**183 705 560**	**189 475 800**	**5 770 240**	**294 512 622**	**293 757 000**	**-755 622**	**195 530 200**
1410	*Allmänna för-säljningsskatter:*	*108 770 000*	*114 500 000*	*5 730 000*	*176 650 000*	*177 750 000*	*1 100 000*	*117 850 000*
1411	Mervärdesskatt	108 770 000	114 500 000	5 730 000	176 650 000	177 750 000	1 100 000	117 850 000
1420,	*1430 Skatt på specifika varor:*	*63 809 600*	*63 560 400*	*-249 200*	*100 258 100*	*99 532 600*	*-725 500*	*66 317 700*
1421	Bensinskatt	22 703 000	13 570 000	-9 133 000	35 909 000	0	-35 909 000	0
1422	Särskilda varuskatter	0	0	0	0	0	0	0
1423	Försäljningsskatt på motorfordon	1 358 100	1 665 000	306 900	2 656 100	2 900 000	243 900	2 000 000
1424	Tobaksskatt	7 618 000	7 844 000	226 000	11 654 000	11 874 000	220 000	7 780 000
1425	Skatt på sprit-drycker	6 125 000	5 936 600	-188 400	10 203 000	9 075 500	-1 127 500	6 097 000
1426	Skatt på vin	3 256 000	2 950 200	-305 800	4 887 600	4 352 300	-535 300	3 029 900
1427	Skatt på malt-drycker	2 873 000	3 124 500	251 500	4 930 900	5 028 300	97 400	3 209 000
1428	Energiskatt	18 753 000	27 544 600	8 791 600	28 324 000	64 666 000	36 342 000	43 094 900
1429	Särskild avgift på svavelhaltigt bränsle	500	500	0	500	500	0	500
1431	Särsk. skatt på el.kraft fr. kärnkraftverk	138 000	140 000	2 000	194 000	207 000	13 000	147 000
1434	Skatt på viss elektrisk kraft	920 000	720 000	-200 000	1 405 000	1 330 000	-75 000	886 600
1435	Särskild skatt mot försurning	65 000	65 000	0	94 000	99 000	5 000	72 800
1440	*Överskott vid försäljning av varor med statsmonopol:*	*200 000*	*200 000*	*0*	*200 000*	*200 000*	*0*	*200 000*
1442	Systembolaget AB:s inlevererade överskott	200 000	200 000	0	200 000	200 000	0	200 000
1450	*Skatt på tjänster:*	*1 072 800*	*1 068 300*	*-4 500*	*1 592 000*	*1 554 300*	*-37 700*	*1 030 100*
1451	Reseskatt	0	0	0	0	0	0	0
1452	Skatt på annonser och reklam	977 800	968 300	-9 500	1 507 000	1 457 300	-49 700	965 100
1454	Skatt på spel	95 000	100 000	5 000	85 000	97 000	12 000	65 000
1460	*Skatt på vägtrafik:*	*3 987 900*	*3 987 500*	*-400*	*5 620 600*	*5 607 300*	*-13 300*	*3 987 300*
1461	Fordonsskatt	3 987 900	3 987 500	-400	5 620 600	5 607 300	-13 300	3 987 300
1462	Kilometerskatt	0	0	0	0	0	0	0
1470	*Skatt på import m.m.:*	*5 429 260*	*5 836 200*	*406 940*	*9 582 822*	*8 788 800*	*-794 022*	*5 929 100*
1471	Tullmedel	5 249 284	5 293 200	43 916	8 633 888	8 064 600	-569 288	5 441 300
1472	Övriga skatter m.m. på import	30 910	3 900	-27 010	93 000	3 300	-89 700	2 200
1473	Jordbruks- och sockeravgifter	149 066	539 100	390 034	855 934	720 900	-135 034	485 600
1480	*Övriga skatter på varor och tjänster:*	*436 000*	*323 400*	*-112 600*	*609 100*	*324 000*	*-285 100*	*216 000*
1481	Övriga skatter på varor och tjänster	436 000	323 400	-112 600	609 100	324 000	-285 100	216 000

TABELL A

		1994/95			1995/96-96			1995/96
RRV:s INKOMST-BERÄKNING VÅREN 1995 tusental kronor		Enligt budget-proposi-tionen	Enligt RRV:s beräk-ning	För-ändring	Enligt budget-proposi-tionen	Enligt RRV:s beräkning	För-ändring	(12 måna-der) Enligt RRV:s be-räkning
2000	**Inkomster av statens verksamhet:**	**27 001 312**	**28 397 761**	**1 396 449**	**28 763 530**	**33 878 377**	**5 114 847**	**27 865 249**
2100	**Rörelseöverskott:**	**9 342 073**	**8 691 183**	**-650 890**	**9 496 846**	**9 093 036**	**-403 810**	**8 227 389**
2110	*Affärsverkens inlever-erade överskott:*	*449 890*	*482 350*	*32 460*	*521 600*	*647 800*	*126 200*	*631 133*
2111	Postverkets inlevererade överskott	0	0	0	0	0	0	0
2112	Televerkets inlevererade överskott	0	0	0	0	0	0	0
2113	SJ:s inlevererade överskott	0	0	0	0	0	0	0
2114	Luftfartsverkets inlevererade överskott	120 600	108 600	-12 000	162 000	243 000	81 000	226 333
2116	Affärsverket svenska kraftnäts inlevererade utdelning och inleverans av motsvarighet till statlig skatt	285 000	335 000	50 000	296 000	346 000	50 000	346 000
2118	Sjöfartsverkets inlevererade överskott	44 290	38 750	-5 540	63 600	58 800	-4 800	58 800
2120	*Övriga mynd:s inlevererade överskott:*	*1 008 000*	*308 000*	*-700 000*	*988 268*	*377 000*	*-611 268*	*377 000*
2124	Inlevererat överskott av Riksgäldskontorets garantiverksamhet	281 000	308 000	27 000	277 000	377 000	100 000	377 000
2125	Inlevererat över-skott av åtgärder för att stärka det finansiella systemet	727 000	0	-727 000	711 268	0	-711 268	0
2130	*Riksbankens inlevererade överskott:*	*6 200 000*	*6 200 000*	*0*	*5 400 000*	*5 500 000*	*100 000*	*5 500 000*
2131	Riksbankens inlevererade överskott	6 200 000	6 200 000	0	5 400 000	5 500 000	100 000	5 500 000
2150	*Överskott från spel verksamhet:*	*1 684 183*	*1 700 833*	*16 650*	*2 586 978*	*2 568 236*	*-18 742*	*1 719 256*
2151	Tipsmedel	1 011 736	1 003 393	-8 343	1 583 600	1 601 158	17 558	1 138 896
2152	Lotterimedel	672 447	697 440	24 993	1 003 378	967 078	-36 300	580 360
2200	**Ö:skott av statens fastighetsförvaltn.:**	**2 145 000**	**2 548 100**	**403 100**	**0**	**0**	**0**	**0**
2210	*Överskott av fastighetsförvaltning:*	*2 145 000*	*2 548 100*	*403 100*	*0*	*0*	*0*	*0*
2214	Ö:skott av Byggn. styr:s verksamhet	2 145 000	2 548 100	403 100	0	0	0	0
2300	**Ränteinkomster:**	**4 276 825**	**4 311 733**	**34 908**	**6 061 053**	**6 051 230**	**-9 823**	**4 155 164**
2310, 2320	*Räntor på näringslån:*	*47 017*	*67 391*	*20 374*	*103 609*	*92 841*	*-10 768*	*56 241*

TABELL A

RRV:s INKOMSTBERÄKNING VÅREN 1995 tusental kronor	1994/95 Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Förändring	1995/96-96 Enligt budgetpropositionen	Enligt RRV:s beräkning	Förändring	1995/96 (12 månader) Enligt RRV:s beräkning
2314 Ränteink. på lån till fiskerinäringen	11 412	5 000	-6 412	17 848	7 000	-10 848	5 000
2316 Ränteinkomster på vattenkraftslån	93	93	0	115	115	0	82
2318 Ränteinkomster på statens lån till den mindre skeppsfarten	350	350	0	50	50	0	50
2321 Ränteinkomster på skogsväglån	8	8	0	6	6	0	6
2322 Räntor på övriga näringslån, Kammarkollegiet	33 214	60 000	26 786	83 345	83 345	0	49 308
2323 Räntor på övriga näringslån, Statens jordbruksverk	1 940	1 940	0	2 245	2 325	80	1 795
2325 Räntor på Postverkets statslån	0	0	0	0	0	0	0
2330 Räntor på bostadslån:	*3 389 485*	*3 557 800*	*168 315*	*5 022 095*	*5 190 125*	*168 030*	*3 443 395*
2332 Ränteink. på lån för bostadsbyggande	3 387 400	3 553 700	166 300	5 019 000	5 184 500	165 500	3 439 300
2333 Ränteinkomster på lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer	85	100	15	95	125	30	95
2334 Räntor på övriga bostadslån, Boverket	2 000	4 000	2 000	3 000	5 500	2 500	4 000
2340 Räntor på studielån:	*31 090*	*31 090*	*0*	*44 650*	*44 650*	*0*	*30 600*
2341 Ränteinkomster på statens lån för universitetsstudier och garantilån för studerande	90	90	0	150	150	0	100
2342 Ränteinkomster på allmänna studielån	31 000	31 000	0	44 500	44 500	0	30 500
2350 Räntor på energisparlån:	*128 243*	*130 382*	*2 139*	*166 449*	*168 497*	*2 048*	*115 566*
2351 Räntor på energisparlån	128 243	130 382	2 139	166 449	168 497	2 048	115 566
2360 Räntor på medel avsatta till pensioner:	*6 000*	*6 000*	*0*	*6 000*	*6 000*	*0*	*6 000*
2361 Räntor på medel avs. till folkpensionering	6 000	6 000	0	6 000	6 000	0	6 000
2370 Räntor på beredskapslagring:	*410 349*	*247 427*	*-162 922*	*442 984*	*267 730*	*-175 254*	*267 730*
2371 Räntor på beredskapslagring och förrådsanläggningar	410 349	247 427	-162 922	442 984	267 730	-175 254	267 730
2380,2390 Övriga ränteinkomster:	*264 641*	*271 643*	*7 002*	*275 266*	*281 387*	*6 121*	*235 632*
2383 Ränteink. på statens bosättningslån	0	0	0	0	0	0	0

TABELL A

	RRV:s INKOMSTBERÄKNING VÅREN 1995 tusental kronor	1994/95 Enligt budgetpropositionen	Enligt RRV:s beräkning	Förändring	1995/96-96 Enligt budgetpropositionen	Enligt RRV:s beräkning	Förändring	1995/96 (12 månader) Enligt RRV:s beräkning
2385	Ränteink. på lån för studentkårslokaler	40	40	0	45	45	0	30
2386	Ränteinkomster på lån för allmänna samlingslokaler	7 500	7 500	0	9 750	9 750	0	7 000
2389	Ränteinkomster på lån för inventarier i vissa specialbostäder	25	27	2	40	40	0	20
2391	Ränteinkomster på markförvärv för jordbrukets rationalisering	900	1 200	300	900	900	0	700
2392	Räntor på intressemedel	5 600	5 600	0	5 750	10 800	5 050	5 500
2394	Övriga ränteinkomster	170 576	167 276	-3 300	218 781	199 852	-18 929	162 382
2395	R:tor på särsk. räkningar i Riksbanken	80 000	90 000	10 000	40 000	60 000	20 000	60 000
2400	**Aktieutdelning:**	**3 496 900**	**4 255 900**	**759 000**	**3 205 000**	**4 130 000**	**925 000**	**4 130 000**
2410	*Inkomster av statens aktier:*	*3 496 900*	*4 255 900*	*759 000*	*3 205 000*	*4 130 000*	*925 000*	*4 130 000*
2411	Inkomster av statens aktier	3 496 900	4 255 900	759 000	3 205 000	4 130 000	925 000	4 130 000
2500	***Offentligrättsliga avgifter:***	**4 059 414**	**4 714 599**	**655 185**	**4 843 052**	**7 557 860**	**2 714 808**	**5 375 308**
2511	Expeditions- och ansökningsavgifter	542 863	530 556	-12 307	767 238	761 345	-5 893	508 899
2519	Koncessionsavgift på televisionens område	0	0	0	0	416 000	416 000	388 000
2521	Avgifter till granskningsnämnden	4 618	4 618	0	9 698	6 927	-2 771	6 927
2522	Avgifter för granskning av filmer och videogram	10 000	10 000	0	15 500	15 500	0	10 000
2524	Bidrag för ungdomspraktik	748 800	458 000	-290 800	216 000	100 000	-116 000	100 000
2525	Finansieringsavgift från arbetslöshetskassor	0	0	0	0	1 821 600	1 821 600	1 214 400
2526	Utjämningsavgift från arbetslöshetskassor	0	0	0	0	63 800	63 800	63 800
2527	Avgifter för statskontroll av krigsmateriel tillverkningen	5 500	5 500	0	10 600	10 600	0	5 500
2528	Avgifter vid bergsstaten	4 125	6 000	1 875	5 555	5 555	0	4 055
2529	Avg. vid patent- och registreringsväsendet	20 000	20 000	0	10 100	256 100	246 000	219 200
2531	Avgifter för registrering i förenings- m.fl. register	9 550	9 550	0	0	0	0	0
2532	Avgifter vid kronofogdemyndigheterna	600 000	860 000	260 000	850 000	1 275 000	425 000	870 000

TABELL A

	RRV:s INKOMSTBERÄKNING VÅREN 1995 tusental kronor	1994/95 Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Förändring	1995/96-96 Enligt budgetpropositionen	Enligt RRV:s beräkning	Förändring	1995/96 (12 månader) Enligt RRV:s beräkning
2534	Avgifter för körkort och motorfordon	644 986	1 289 511	644 525	884 715	926 801	42 086	659 816
2535	Avgifter för statliga garantier	106 245	165 000	58 755	36 676	36 676	0	20 069
2536	Lotteriavgifter	13 650	13 650	0	30 510	30 510	0	20 405
2537	Miljöskyddsavgift	63 483	65 006	1 523	72 524	75 373	2 849	65 056
2538	Miljöavgift på bekämpningsmedel och handelsgödsel	354 346	355 349	1 003	630 000	592 279	-37 721	361 840
2539	Täktavgift	30 000	30 000	0	45 000	45 000	0	30 000
2541	Avgifter vid Tullverket	86 267	91 869	5 602	91 560	86 389	-5 171	57 881
2542	Patientavg. vid tandläkarutbildningen	4 500	4 500	0	6 500	6 500	0	4 500
2543	Skatteutjämningsavgift	0	0	0	0	0	0	0
2544	Avgifter för Alkoholinsp:s verksamhet	4 000	18 600	14 600	43 500	31 700	-11 800	30 900
2545	Närradioavgifter	3 600	3 600	0	5 400	5 400	0	3 600
2546	Lokalradioavgifter	118 923	118 923	0	146 750	178 000	31 250	128 750
2547	Avg. för Post- & Telestyr:s verksamhet	209 841	199 700	-10 141	205 091	162 800	-42 291	162 800
2548	Avgifter för Finansinsp:s verksamhet	101 000	101 000	0	200 100	151 500	-48 600	81 500
2549	Avgifter för provning vid riksprovplats	4 000	4 700	700	0	0	0	0
2551	Avgifter från kärnkraftverken	163 764	163 764	0	255 608	256 011	403	170 674
2552	Övriga offentligrättsliga avgifter	205 353	185 203	-20 150	304 427	240 494	-63 933	186 736
2600	**Försäljningsinkomster:**	**1 431 967**	**1 540 328**	**108 361**	**1 836 470**	**1 562 480**	**-273 990**	**1 161 535**
2611	Inkomster vid kriminalvården	170 000	170 000	0	270 000	0	-270 000	0
2624	Ink. av uppbörd av felparkeringsavgifter	52 552	58 609	6 057	81 751	91 352	9 601	58 609
2625	Utförsäljning av beredskapslager	561 000	637 770	76 770	471 000	534 420	63 420	524 110
2626	Inkomster vid Banverket	648 415	673 949	25 534	1 013 719	936 708	-77 011	578 816
2700	**Böter m.m.:**	**960 103**	**955 918**	**-4 185**	**1 447 109**	**1 379 771**	**-67 338**	**961 853**
2711	Restavgifter och dröjsmålsavgifter	533 693	540 659	6 966	788 009	764 099	-23 910	551 047
2712	Bötesmedel	414 306	412 181	-2 125	640 963	611 404	-29 559	407 592
2713	Vattenföroreningsavgift m.m.	104	78	-26	137	168	31	114
2714	Sanktionsavgifter m.m.	12000	3000	-9000	18000	4100	-13900	3100

TABELL A

	RRV:s INKOMSTBERÄKNING VÅREN 1995 tusental kronor	1994/95 Enligt budgetpropositionen	Enligt RRV:s beräkning	Förändring	1995/96-96 Enligt budgetpropositionen	Enligt RRV:s beräkning	Förändring	1995/96 (12 månader) Enligt RRV:s beräkning
2800	**Övr. inkomster av statens verksamhet:**	**1 289 030**	**1 380 000**	**90 970**	**1 874 000**	**4 104 000**	**2 230 000**	**3 854 000**
2811	Övr. inkomster av statens verksamhet	1 289 030	1 380 000	90 970	1 874 000	3 804 000	1 930 000	3 654 000
2812	Återbetalning av lönegarantimedel	0	0	0	0	300 000	300 000	200 000
3000	**Inkomster av försåld egendom:**	**8 786 640**	**8 793 640**	**7 000**	**30 700**	**80 700**	**50 000**	**80 700**
3100	**Ink. av försålda byggnader och maskiner:**	**0**	**20 000**	**20 000**	**0**	**50 000**	**50 000**	**50 000**
3110	*Affärsverkens inkomster av försålda fastigheter och maskiner:*	*0*	*0*	*0*	*0*	*50 000*	*50 000*	*50 000*
3120	*Statliga myndighetersinkomster av försålda byggnader och maskiner:*	*0*	*20 000*	*20 000*	*0*	*50 000*	*50 000*	*50 000*
3124	Statskontorets inkomster av försålda datorer m.m.	0	0	0	0	0	0	0
3125	Fortifikationsverkets förs. av fastigheter	0	20 000	20 000	0	50 000	50 000	50 000
3200	**Övriga inkomster av markförsäljning:**	**1 000**	**1 000**	**0**	**1 000**	**1 000**	**0**	**1 000**
3211	Övriga inkomster av markförsäljning	1 000	1 000	0	1 000	1 000	0	1 000
3300	**Övriga inkomster av försåld egendom:**	**8 785 640**	**8 772 640**	**-13 000**	**29 700**	**29 700**	**0**	**29 700**
3311	Inkomster av statens gruvegendom	30 640	30 640	0	29 700	29 700	0	29 700
3312	Övriga inkomster av försåld egendom	8 755 000	8 742 000	-13 000	0	0	0	0
4000	**Återbetalning av lån:**	**6 700 434**	**6 030 583**	**-669 851**	**9 424 809**	**9 330 819**	**-93 990**	**6 284 699**
4100	**Återbetalning av näringslån:**	**93 718**	**107 730**	**14 012**	**195 137**	**195 137**	**0**	**109 422**
4110	*Återbetalning av industrilån:*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
4120	*Återbetalning av jordbrukslån:*	*26 969*	*26 969*	*0*	*40 338*	*40 338*	*0*	*26 911*
4123	Återbetalning av lån till fiskerinäringen	26 969	26 969	0	40 338	40 338	0	26 911
4130	*Återbetalning av övriga näringslån:*	*66 749*	*80 761*	*14 012*	*154 799*	*154 799*	*0*	*82 511*

TABELL A

RRV:s INKOMST-BERÄKNING VÅREN 1995 tusental kronor	1994/95 Enligt budget-proposi-tionen	Enligt RRVs beräk-ning	För-ändring	1995/96-96 Enligt budget-proposi-tionen	Enligt RRV:s beräkning	För-ändring	1995/96 (12 måna-der) Enligt RRV:s be-räkning
4131 Återbetalning av vattenkraftslån	240	240	0	366	366	0	251
4133 Återbetalning av statens lån till den mindre skeppsfarten	3 100	3 100	0	400	400	0	400
4135 Återbetalning av skogsväglån	21	21	0	18	18	0	18
4136 Återbetalning av övriga näringslån, Kammarkollegiet	55 988	70 000	14 012	143 857	143 857	0	74 356
4137 Återbetalning av övriga näringslån, Statens jordbruksverk	1 800	1 800	0	1 958	1 958	0	1 386
4138 Återbetalning av tidigare infriade statliga garantier	5 600	5 600	0	8 200	8 200	0	6 100
4200 Återbetalning av bostadslån m.m.:	**3 505 375**	**2 810 500**	**-694 875**	**4 606 520**	**4 512 520**	**-94 000**	**3 108 350**
4212 Återbetalning av lån för bostads-byggande	3 500 000	2 800 000	-700 000	4 600 000	4 500 000	-100 000	3 100 000
4213 Återbetalning av lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer	375	500	125	520	520	0	350
4214 Återbet. av övr. bostadslån, Boverket	5 000	10 000	5 000	6 000	12 000	6 000	8 000
4300 Återbetalning av studielån:	**2 584 070**	**2 584 070**	**0**	**3 886 120**	**3 886 120**	**0**	**2 564 080**
4311 Återbetalning av statens lån för universitetsstudier	70	70	0	120	120	0	80
4312 Återbetalning av allmänna studielån	3 000	3 000	0	3 000	3 000	0	2 000
4313 Återbetalning av studiemedel	2 581 000	2 581 000	0	3 883 000	3 883 000	0	2 562 000
4400 Återbetalning av energisparlån:	**250 000**	**250 000**	**0**	**360 000**	**360 000**	**0**	**250 000**
4411 Återbetalning av energisparlån	250 000	250 000	0	360 000	360 000	0	250 000
4500 Återbetalning av övriga lån:	**267 271**	**278 283**	**11 012**	**377 032**	**377 042**	**10**	**252 847**
4514 Återbet. av lån för studentkårslokaler	200	200	0	260	260	0	180
4515 Återbetalning av lån för allmänna samlingslokaler	7 000	15 000	8 000	9 500	9 500	0	6 500
4516 Återbet. av utgivna startlån och bidrag	2 500	2 500	0	2 800	2 800	0	2 000

TABELL A

RRV:s INKOMSTBERÄKNING VÅREN 1995 tusental kronor	1994/95 Enligt budgetpropositionen	Enligt RRV:s beräkning	Förändring	1995/96-96 Enligt budgetpropositionen	Enligt RRV:s beräkning	Förändring	1995/96 (12 månader) Enligt RRV:s beräkning
4517 Återbetalning från Portugalfonden	13 463	13 463	0	0	0	0	0
4519 Återbetalning av statens bosättningslån	0	0	0	0	0	0	0
4521 Återbetalning av lån för inventarier i vissa specialbostäder	90	120	30	140	150	10	100
4525 Återbet. av lån för svenska FN-styrkor	200 000	200 000	0	300 000	300 000	0	200 000
4526 Återbetalning av övriga lån	44 018	47 000	2 982	64 332	64 332	0	44 067
5000 Kalkylmässiga inkomster:	**1 071 000**	**1 062 723**	**-8 277**	**-2 886 000**	**-3 425 351**	**-539 351**	**-1 791 351**
5100 Avskrivningar och amorteringar:	**2 782 000**	**2 781 723**	**-277**	**1 410 000** **0**	**1 476 649** **0**	**66 649**	**1 476 649**
5110 Affärsverkens avskrivningar och amorteringar:	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
5113 Statens järnvägars avskrivningar	0	0	0	0	0	0	0
5120 Avskrivningar på fastigheter:	*500 000*	*566 609*	*66 609*	*500 000*	*566 649*	*66 649*	*566 649*
5121 Avskrivningar på fastigheter	500 000	566 609	66 609	500 000	566 649	66 649	566 64
5130 Uppdragsmynd:s komplementkostn.	*2 272 000*	*2 205 114*	*-66 886*	*900 000*	*900 000*	*0*	*900 000*
5131 Uppdragsmyndigheters m.fl. komplementkostnader	2 272 000	2 205 114	-66 886	900 000	900 000	0	900 000
5140 Övriga avskrivningar:	*10 000*	*10 000*	*0*	*10 000*	*10 000*	*0*	*10 000*
5143 Avskrivningar på ADB-utrustning	0	0	0	0	0	0	0
5144 Avskrivningar på förrådsanläggningar för civilt totalförsvar	10 000	10 000	0	10 000	10 000	0	10 000
5200 Statliga pensionsavgifter, netto:	**-1 711 000**	**-1 719 000**	**-8 000**	**-4 296 000**	**-4 902 000**	**-606 000**	**-3 268 000**
5211 Statliga pensionsavgifter, netto	-1 711 000	-1 719 000	-8 000	-4 296 000	-4 902 000	-606 000	-3 268 00
6000 Bidrag från EU m. m.	**525 000**	**684 000**	**159 000**	**8 652 000**	**9 766 000**	**1 114 000**	**7 411 000**
6100 Bidrag från EG:s jordbruksfond	**525 000**	**684 000**	**159 000**	**6 572 000**	**7 241 000**	**669 000**	**5 781 000**

TABELL A

RRV:s INKOMSTBERÄKNING VÅREN 1995 tusental kronor	1994/95 Enligt budgetpropositionen	Enligt RRVs beräkning	Förändring	1995/96-96 Enligt budgetpropositionen	Enligt RRV:s beräkning	Förändring	1995/96 (12 månader) Enligt RRV:s beräkning
6110 Bidrag från EG:s jordbruksfonds gar.sekt.	*525 000*	*684 000*	*159 000*	*6 245 000*	*6 748 000*	*503 000*	*5 570 000*
6111 Arealbidrag och trädesersättning	0	0	0	3 550 000	3 800 000	250 000	3 600 000
6112 Miljöstöd	0	0	0	400 000	315 000	-85 000	307 000
6113 Intervention	375 000	375 000	0	1 125 000	1 125 000	0	750 000
6114 Exportbidrag	150 000	300 000	150 000	450 000	900 000	450 000	600 000
6115 Djurbidrag	0	0	0	720 000	600 000	-120 000	305 000
6119 Övr. bidr. fr. EG:s jordbruksfonds gar.sekt.	0	9 000	9 000	0	8 000	8 000	8 000
6120 Bidrag från EG:s jordbruksfonds utv.sekt.	*0*	*0*	*0*	*327 000*	*493 000*	*166 000*	*211 000*
6121 EG-fin. strukt.- o. reg.-stöd t. jordbr.sekt.	0	0	0	327 000	493 000	166 000	211 000
6200 Bidrag från EG:s fiskefond	**0**	**0**	**0**	**80 000**	**80 000**	**0**	**0**
6211 Bidrag från EG:s fiskefond	0	0	0	80 000	80 000	0	0
6300 Bidrag från EG:s regionalfond	**0**	**0**	**0**	***700 000***	***888 000***	***188 000***	***592 000***
6311 Bidrag från EG:s regionalfond	0	0	0	700 000	888 000	188 000	592 000
6400 Bidrag från EG:s socialfond	**0**	**0**	**0**	**1 300 000**	**1 557 000**	**257 000**	**1 038 000**
6411 Bidrag från EG:s socialfond	0	0	0	1 300 000	1 557 000	257 000	1 038 000
6900 Övriga bidrag från EG	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
6911 Övriga bidrag från EG	0	0	0	0	0	0	0
7000 Extraordinära medel från EU	**2 200 000**	**2 200 000**	**0**	**6 100 000**	**6 100 000**	**0**	**4 150 000**
7111 Återbet. avs. avg. t. gemenskapsbudgeten	2 200 000	2 200 000	0	6 100 000	6 100 000	0	4 150 000
SUMMA INKOMSTER	**394 366 369**	**427 028 930**	**32 662 561**	**724 947 384**	**734 270 268**	**9 322 884**	**510 432 220**

TABELL B

RRV:s INKOMSTBERÄKNING VÅREN 1995 PER KALENDERÅR tusental kronor		**1994**	**1995**	**1996**
1000	**Skatter m.m.:**	**345 591 893**	**419 773 423**	**485 955 723**
1100	**Skatt på inkomst:**	**53 534 401**	**95 119 000**	**91 636 000**
1110	*Fysiska personers inkomstskatt:*	*14 879 000*	*40 250 000*	*37 477 000*
1111	Fysiska personers inkomstskatt	14 879 000	40 250 000	37 477 000
	varav Inkomster	327 191 000	367 649 000	390 565 000
	varav Utgifter	312 309 000	327 399 000	353 088 000
1120	*Juridiska personers inkomstskatt:*	*32 692 600*	*49 002 000*	*48 392 000*
1121	Juridiska personers inkomstskatt	32 378 000	47 751 000	47 047 000
1122	Avskattning av företagens reserver	-997 400	0	0
1123	Beskattning av tjänstegruppliv	1 312 000	1 251 000	1 345 000
1130	*Ofördelbara inkomstskatter:*	*2 346 543*	*2 227 000*	*2 227 000*
1131	Ofördelbara inkomstskatter	2 346 543	2 227 000	2 227 000
1140	*Övriga inkomstskatter:*	*3 616 258*	*3 640 000*	*3 540 000*
1141	Kupongskatt	506 774	475 000	500 000
1142	Utskiftningsskatt och ersättningsskatt	237	0	0
1143	Bevillningsavgift	0	0	0
1144	Lotteriskatt	3 109 247	3 165 000	3 040 000
1200	**Socialavgifter och allm. egenavgifter:**	**70 613 749**	**115 314 900**	**170 632 000**
	varav Inkomster	231 713 757	251 156 800	274 542 000
	varav Utgifter	161 100 008	135 841 900	103 910 000
1211	Folkpensionsavgift	36 337 669	39 439 600	41 893 000
1221	Sjukförsäkringsavgift, netto	8 438 630	19 277 600	37 761 000
	varav Inkomster	53 562 521	44 139 300	37 761 000
	varav Utgifter	45 123 891	24 861 700	0
1222	Allmän sjukförsäkringsavgift	Namnändring, enl nedan (1261)		
1231	Barnomsorgsavgift	382 774	0	0
1241	Utbildningsavgift	1 743	0	0
1251	Övriga socialavgifter, netto	Namnändring, enl nedan (1250)		
1250	*Övriga socialavgifter, netto*	*3 225 431*	*18 647 500*	*42 381 000*
	varav Inkomster	119 201 548	122 785 700	138 580 000
	varav Utgifter	115 976 117	104 138 200	96 199 000
1251	Tilläggspensionsavgift, netto	0	5 676 000	6 536 000
	varav Inkomster	82 683 957	88 999 300	93 367 000
	varav Utgifter	82 683 957	83 323 300	86 831 000
1252	Delpensionsavgift	0	0	0
	varav Inkomster	1 301 922	1 366 400	1 433 000
	varav Utgifter	1 301 922	1 366 400	1 433 000
1253	Arbetsskadeavgift, netto	-1 974 169	2 135 500	2 716 000
	varav Inkomster	9 627 810	8 753 400	9 221 000
	varav Utgifter	11 601 979	6 617 900	6 505 000
1254	Arbetsmarknadsavgift, netto	5 199 600	10 268 000	31 943 000
	varav Inkomster	23 228 193	21 166 700	31 943 000
	varav Utgifter	18 028 593	10 898 700	0
1255	Arbetarskyddsavgift, netto	0	568 000	1 186 000
	varav Inkomster	1 090 453	1 133 200	1 186 000
	varav Utgifter	1 090 453	565 200	0
1256	Lönegarantiavgift, netto	0	0	0
	varav Inkomster	1 242 625	1 332 400	1 397 000
	varav Utgifter	1 242 625	1 332 400	1 397 000
1257	Sjömanspensionsavgift, netto	0	0	0
	varav Inkomster	26 588	34 300	33 000
	varav Utgifter	26 588	34 300	33 000

TABELL B

	RRV:s INKOMSTBERÄKNING VÅREN 1995 PER KALENDERÅR tusental kronor	1994	1995	1996
1260	*Allmänna egenavgifter*	*12 718 000*	*20 662 000*	*29 789 000*
	varav Inkomster	12 718 000	27 504 000	37 500 000
	varav Utgifter	0	6 842 000	7 711 000
1261	Allmän sjukförsäkringsavgift	12 718 000	20 662 000	29 789 000
1262	Allmän pensionsavgift, netto	0	0	0
	varav Inkomster	0	6 842 000	7 711 000
	varav Utgifter	0	6 842 000	7 711 000
1271	Inkomster av arbetsgivaravgifter till ASV:s och AMI:s verksamhet	0 839 543	0 302 600	0 0
1281	Allmän löneavgift	-308	9 098 000	10 473 000
1291	Särskild löneskatt	8 670 267	7 887 600	8 335 000
1300	**Skatt på egendom:**	**25 608 105**	**22 545 423**	**22 630 723**
1310	*Skatt på fast egendom:*	*17 026 350*	*14 419 423*	*14 725 723*
1311	Skogsvårdsavgifter	110 000	0	0
1312	Fastighetsskatt	16 916 350	14 419 423	14 725 723
1320	*Förmögenhetsskatt:*	*2 174 000*	*2 855 000*	*2 925 000*
1321	Fysiska personers förmögenhetsskatt	2 112 000	2 785 000	2 853 000
1322	Juridiska personers förmögenhetsskatt	62 000	70 000	72 000
1330	*Arvsskatt och gåvoskatt:*	*1 120 743*	*1 178 000*	*1 180 000*
1331	Arvsskatt	1 000 351	1 049 000	1 050 000
1332	Gåvoskatt	120 392	129 000	130 000
1340	*Övrig skatt på egendom:*	*5 287 012*	*4 093 000*	*3 800 000*
1341	Stämpelskatt	5 287 012	4 093 000	3 800 000
1400	**Skatt på varor och tjänster:**	**195 835 638**	**186 794 100**	**201 057 000**
1410	*Allmänna försäljningsskatter:*	*123 995 680*	*110 626 100*	*120 700 000*
1411	Mervärdesskatt	123 995 680	110 626 100	120 700 000
1420,				
1430	*Skatt på specifika varor:*	*61 033 922*	*64 466 200*	*68 960 100*
1421	Bensinskatt	22 029 710	2 038 000	0
1422	Särskilda varuskatter	10 538	0	0
1423	Försäljningsskatt på motorfordon	1 722 503	1 707 200	2 000 000
1424	Tobaksskatt	7 281 173	7 991 900	7 984 000
1425	Skatt på spritdrycker	5 376 106	6 004 300	6 183 800
1426	Skatt på vin	2 970 762	2 980 200	3 068 500
1427	Skatt på maltdrycker	3 228 204	3 165 900	3 261 900
1428	Energiskatt	17 398 740	39 548 700	45 354 900
1429	Särskild avgift på svavelhaltigt bränsle	29	500	500
1431	Särsk. skatt på el.kraft fr. kärnkraftverk	136 653	139 100	147 000
1434	Skatt på viss elektrisk kraft	817 046	819 000	886 700
1435	Särskild skatt mot försurning	62 458	71 400	72 800
1440	*Överskott vid försäljning av varor med statsmonopol:*	*76 908*	*200 000*	*200 000*
1442	Systembolaget AB:s inlevererade överskott	76 908	200 000	200 000
1450	*Skatt på tjänster:*	*1 150 468*	*1 033 600*	*1 042 800*
1451	Reseskatt	-6 617	0	0
1452	Skatt på annonser och reklam	1 032 714	969 100	975 800
1454	Skatt på spel	124 371	64 500	67 000
1460	*Skatt på vägtrafik:*	*4 074 328*	*3 972 800*	*3 987 300*
1461	Fordonsskatt	4 064 408	3 972 800	3 987 300
1462	Kilometerskatt	9 920	0	0

TABELL B

	RRV:s INKOMSTBERÄKNING VÅREN 1995 PER KALENDERÅR tusental kronor	1994	1995	1996
1470	*Skatt på import m.m.:*	*5 074 322*	*6 240 200*	*5 950 800*
1471	Tullmedel	5 074 322	5 455 200	5 468 600
1472	Övriga skatter m.m. på import	0	5 000	2 200
1473	ordbruks- och sockeravgifter	0	780 000	480 000
1480	*Övriga skatter på varor och tjänster:*	*430 010*	*255 200*	*216 000*
1481	Övriga skatter på varor och tjänster	430 010	255 200	216 000
2000	**Inkomster av statens verksamhet:**	**32 893 030**	**28 362 017**	**24 279 054**
2100	**Rörelseöverskott:**	**12 118 912**	**8 667 061**	**8 373 673**
2110	*Affärsverkens inlevererade överskott:*	*553 789*	*436 750*	*647 800*
2111	Postverkets inlevererade överskott	185 079	0	0
2112	Televerkets inlevererade överskott	11 809	0	0
2113	SJ:s inlevererade överskott	0	0	0
2114	Luftfartsverkets inlevererade överskott	68 900	63 000	243 000
2116	Affärsverket svenska kraftnäts inlevererade utdelning och inleverans av motsvarighet till statlig skatt	277 600	335 000	346 000
2118	Sjöfartsverkets inlevererade överskott	10 401	38 750	58 800
2120	*Övriga mynd:s inlevererade överskott:*	*352 219*	*308 000*	*377 000*
2124	Inlevererat överskott av Riksgäldskontorets garantiverksamhet	352 219	308 000	377 000
2125	Inlevererat överskott av åtgärder för att stärka det finansiella systemet	0	0	0
2130	*Riksbankens inlevererade överskott:*	*9 500 000*	*6 200 000*	*5 500 000*
2131	Riksbankens inlevererade överskott	9 500 000	6 200 000	5 500 000
2150	*Överskott från spel verksamhet:*	*1 712 904*	*1 722 311*	*1 848 873*
2151	Tipsmedel	1 039 440	1 063 608	1 156 058
2152	Lotterimedel	673 464	658 703	692 815
2200	**Ö:skott av statens fastighetsförvaltn.:**	**4 192 796**	**403 100**	**0**
2210	*Överskott av fastighetsförvaltning:*	*4 192 796*	*403 100*	*0*
2214	Ö:skott av Byggn.styr:s verksamhet	4 192 796	403 100	0
2300	**Ränteinkomster:**	**5 428 748**	**4 096 716**	**4 158 888**
2310, 2320	*Räntor på näringslån:*	*93 411*	*103 975*	*52 507*
2314	Ränteink. på lån till fiskerinäringen	3 376	5 400	5 000
2316	Ränteinkomster på vattenkraftslån	75	84	74
2318	Ränteinkomster på statens lån till den mindre skeppsfarten	852	175	25
2321	Ränteinkomster på skogsväglån	10	8	6
2322	Räntor på övriga näringslån, Kammarkollegiet	78 770	96 468	45 677
2323	Räntor på övriga näringslån, Statens jordbruksverk	2 233	1 840	1 725
2325	Räntor på Postverkets statslån	8 095	0	0
2330	*Räntor på bostadslån:*	*4 279 870*	*3 304 707*	*3 573 785*
2332	Ränteinkomster på lån för bostadsbyggande	4 276 758	3 300 189	3 570 200
2333	Ränteinkomster på lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer	95	118	85
2334	Räntor på övriga bostadslån, Boverket	3 017	4 400	3 500
2340	*Räntor på studielån:*	*38 903*	*28 790*	*29 100*
2341	Ränteinkomster på statens lån för universitetsstudier och garantilån för studerande	90	90	100

TABELL B

	RRV:s INKOMSTBERÄKNING VÅREN 1995 PER KALENDERÅR tusental kronor	**1994**	**1995**	**1996**
2342	Ränteinkomster på allmänna studielån	38 813	28 700	29 000
2350	*Räntor på energisparlån:*	*146 314*	*128 462*	*112 517*
2351	Räntor på energisparlån	146 314	128 462	112 517
2360	*Räntor på medel avsatta till pensioner:*	*6 115*	*6 000*	*6 000*
2361	Räntor på medel avsatta till folkpensionering	6 115	6 000	6 000
2370	*Räntor på beredskapslagring:*	*540 831*	*227 973*	*151 002*
2371	Räntor på beredskapslagring och förrådsanläggningar	540 831	227 973	151 002
2380,				
2390	*Övriga ränteinkomster:*	*323 304*	*296 809*	*233 977*
2383	Ränteink. på statens bosättningslån	173	0	0
2385	Ränteink. på lån för studentkårslokaler	36	35	30
2386	Ränteinkomster på lån för allmänna samlingslokaler	8 078	7 600	6 750
2389	Ränteinkomster på lån för inventarier i vissa specialbostäder	28	23	20
2391	Ränteinkomster på markförvärv för jordbrukets rationalisering	919	700	700
2392	Räntor på intressemedel	10 725	6 400	5 500
2394	Övriga ränteinkomster	142 954	192 051	160 977
2395	Räntor på särsk. räkningar i Riksbanken	160 391	90 000	60 000
2400	**Aktieutdelning:**	**2 218 684**	**4 955 900**	**3 430 000**
2410	*Inkomster av statens aktier:*	*2 218 684*	*4 955 900*	*3 430 000*
2411	Inkomster av statens aktier	2 218 684	4 955 900	3 430 000
2500	**Offentligrättsliga avgifter:**	**4 477 792**	**4 686 609**	**5 156 145**
2511	Expeditions- och ansökningsavgifter	563 498	538 167	512 834
2519	Koncessionsavgift på televisionens område		0	416 000
2521	Avgifter till granskningsnämnden	4 618	6 927	0
2522	Avgifter för granskning av filmer och videogram	9 943	10 300	10 000
2524	Bidrag för ungdomspraktik	284 561	352 600	0
2525	Finansieringsavgift från arbetslöshetskassor		607 200	1 214 400
2526	Utjämningsavgift från arbetslöshetskassor		0	63 800
2527	Avgifter för statskontroll av krigsmaterieltillverkningen	4 976	6 100	5 600
2528	Avgifter vid bergsstaten	4 980	6 200	3 055
2529	Avg. vid patent- och registreringsväsendet	9 400	142 200	133 900
2531	Avgifter för registrering i förenings- m.fl. register	11 689	7 150	0
2532	Avgifter vid kronofogdemyndigheterna	862 997	892 700	870 000
2534	Avgifter för körkort och motorfordon	1 358 562	633 389	644 223
2535	Avgifter för statliga garantier	208 634	22 138	19 438
2536	Lotteriavgifter	1 552	23 133	20 355
2537	Miljöskyddsavgift	64 093	65 823	65 056
2538	Miljöavgift på bekämpningsmedel och handelsgödsel	183 293	516 774	363 354
2539	Täktavgift	38 473	29 900	30 000
2541	Avgifter vid Tullverket	156 589	63 477	57 881
2542	Patientavg. vid tandläkarutbildningen	6 484	4 400	4 500
2543	Skatteutjämningsavgift	0	0	0
2544	Avgifter för alkoholinspektionens verksamhet	0	22 400	27 900
2545	Närradioavgifter	2 062	5 400	3 600
2546	Lokalradioavgifter	27 495	165 358	129 250
2547	Avg. för Post- och Telestyrs verksamhet	214 536	135 670	121 230
2548	Avgifter för Finansinspis verksamhet	91 874	82 400	81 500

TABELL B

	RRV:s INKOMSTBERÄKNING VÅREN 1995 PER KALENDERÅR tusental kronor	**1994**	**1995**	**1996**
2549	Avgifter för provning vid riksprovplats	8 373	0	0
2551	Avgifter från kärnkraftverken	176 225	165 601	170 674
2552	*Övriga offentligrättsliga avgifter*	*182 885*	*181 202*	*187 595*
2600	**Försäljningsinkomster:**	**1 325 386**	**1 654 355**	**921 853**
2611	Inkomster vid kriminalvården	243 708	86 900	0
2624	Ink. av uppbörd av felparkeringsavgifter	53 942	78 252	58 609
2625	Utförsäljning av beredskapslager	375 231	917 630	152 460
2626	Inkomster vid Banverket	652 505	571 573	710 784
2700	**Böter m.m.:**	**1 127 855**	**927 676**	**964 495**
2711	Restavgifter och dröjsmålsavgifter	732 102	510 901	551 657
2712	Bötesmedel	391 874	413 361	409 624
2713	Vattenföroreningsavgift m.m.	3 179	114	114
2714	Sanktionsavgifter m.m.	700	3 300	3 100
2800	**Övr. inkomster av statens verksamhet:**	**2 002 857**	**2 970 600**	**1 274 000**
2811	Övr. inkomster av statens verksamhet	2 002 857	2 870 600	1 074 000
2812	Återbetalning av lönegarantimedel		100 000	200 000
3000	**Inkomster av försåld egendom:**	**19 823 466**	**51 640**	**80 700**
3100	**Ink. av försålda byggnader och maskiner:**	**0**	**20 000**	**50 000**
3110	*Affärsverkens inkomster av försålda fastigheter och maskiner:*	*0*	*0*	*50 000*
3120	*Statliga myndigheters inkomster av försålda byggnader och maskiner:*	*0*	*20 000*	*50 000*
3124	Statskontorets inkomster av försålda datorer m.m.	0	0	0
3125	Fortifikationsverkets förs. av fastigheter	0	20 000	50 000
3200	**Övriga inkomster av markförsäljning:**	**833**	**1 000**	**1 000**
3211	Övriga inkomster av markförsäljning	833	1 000	1 000
3300	**Övriga inkomster av försåld egendom:**	**19 822 633**	**30 640**	**29 700**
3311	Inkomster av statens gruvegendom	40 260	30 640	29 700
3312	Övriga inkomster av försåld egendom	19 782 373	0	0
4000	**Återbetalning av lån:**	**7 574 345**	**6 602 894**	**6 082 344**
4100	**Återbetalning av näringslån:**	**740 085**	**162 109**	**107 607**
4110	*Återbetalning av industrilån:*	*0*	*0*	*0*
4120	*Återbetalning av jordbrukslån:*	*17 540*	*30 769*	*27 138*
4123	Återbetalning av lån till fiskerinäringen	17 540	30 769	27 138
4130	*Återbetalning av övriga näringslån:*	*722 545*	*131 340*	*80 469*
4131	Återbetalning av vattenkraftslån	176	286	169
4133	Återbetalning av statens lån till den mindre skeppsfarten	3 552	1 600	200
4135	Återbetalning av skogsväglån	24	21	18
4136	Återbetalning av övriga näringslån, Kammarkollegiet	700 085	122 054	72 803
4137	Återbetalning av övriga näringslån, Statens jordbruksverk	2 816	1 679	1 179
4138	Återbetalning av tidigare infriade statliga garantier	15 892	5 700	6 100

TABELL B

	RRV:s INKOMSTBERÄKNING VÅREN 1995 PER KALENDERÅR tusental kronor	1994	1995	1996
4200	**Återbetalning av bostadslån m.m.:**	**3 718 781**	**3 199 794**	**2 907 345**
4212	Återbetalning av lån för bostadsbyggande	3 709 316	3 190 919	2 900 000
4213	Återbetalning av lån för bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer	436	575	345
4214	Återbet. av övr. bostadslån, Boverket	9 029	8 300	7 000
4300	**Återbetalning av studielån:**	**2 599 003**	**2 677 777**	**2 580 080**
4311	Återbetalning av statens lån för universitetsstudier	69	77	80
4312	Återbetalning av allmänna studielån	2 289	3 100	2 000
4313	Återbetalning av studiemedel	2 596 645	2 674 600	2 578 000
4400	**Återbetalning av energisparlån:**	**257 918**	**269 700**	**235 000**
4411	Återbetalning av energisparlån	257 918	269 700	235 000
4500	**Återbetalning av övriga lån:**	**258 558**	**293 514**	**252 312**
4514	Återbet. av lån för studentkårslokaler	170	191	170
4515	Återbetalning av lån för allmänna samlingslokaler	9 124	14 425	6 275
4516	Återbet. av utgivna startlån & bidrag	2 558	2 400	1 700
4517	Återbetalning från Portugalfonden	0	13 463	0
4519	Återbetalning av statens bosättningslån	270	0	0
4521	Återbetalning av lån för inventarier i vissa specialbostäder	21	170	100
4525	Återbet. av lån för svenska FN-styrkor	219 139	201 900	200 000
4526	Återbetalning av övriga lån	27 276	60 965	44 067
5000	**Kalkylmässiga inkomster:**	**13 293 043**	**-733 277**	**-2 123 351**
5100	**Avskrivningar och amorteringar:**	**14 489 050**	**1 468 723**	**1 476 649**
5110	*Affärsverkens avskrivningar och amorteringar:*	*0*	*0*	*0*
5113	Statens järnvägars avskrivningar	0	0	0
5120	*Avskrivningar på fastigheter:*	*13 061 741*	*566 609*	*566 649*
5121	Avskrivningar på fastigheter	13 061 741	566 609	566 649
5130	*Uppdragsmynd:s komplementkostn.*	*1 321 091*	*892 114*	*900 000*
5131	Uppdragsmyndigheters m.fl. komplement-kostnader	1 321 091	892 114	900 000
5140	*Övriga avskrivningar:*	*106 218*	*10 000*	*10 000*
5143	Avskrivningar på ADB-utrustning	94 675	0	0
5144	Avskrivningar på förrådsanläggningar för civilt totalförsvar	11 543	10 000	10 000
5200	**Statliga pensionsavgifter, netto:**	**-1 196 007**	**-2 202 000**	**-3 600 000**
5211	Statliga pensionsavgifter, netto	-1 196 007	-2 202 000	-3 600 000
6000	**Bidrag från EU m. m.**	**0**	**2 394 000**	**8 056 000**
6100	**Bidrag från EG:s jordbruksfond**	**0**	**1 579 000**	**6 346 000**
6110	*Bidrag från EG:s jordbruksfonds garantisektion*	*0*	*1 559 000*	*5 873 000*
6111	Arealbidrag och trädesersättning	0	200 000	3 600 000
6112	Miljöstöd	0	0	315 000
6113	Intervention	0	750 000	750 000
6114	Exportbidrag	0	600 000	600 000

TABELL B

RRV:s INKOMSTBERÄKNING VÅREN 1995 PER KALENDERÅR tusental kronor		1994	1995	1996
6115	Djurbidrag	0	0	600 000
6119	Övriga bidrag från EG:s jordbruksfonds garantisektion		9 000	8 000
6120	*Bidrag från EG:s jordbruksfonds utvecklingssektion*	*0*	*20 000*	*473 000*
6121	EG-fin. strukt.- och reg.-stöd inom jordbrukssektorn	0	20 000	473 000
6200	**Bidrag från EG:s fiskefond**	**0**	**0**	**80 000**
6211	Bidrag från EG:s fiskefond	0	0	80 000
6300	**Bidrag från EG:s regionalfond**	**0**	**296 000**	**592 000**
6311	Bidrag från EG:s regionalfond	0	296 000	592 000
6400	**Bidrag från EG:s socialfond**	**0**	**519 000**	**1 038 000**
6411	Bidrag från EG:s socialfond	0	519 000	1 038 000
6900	**Övriga bidrag från EG**	**0**	**0**	**0**
6911	Övriga bidrag från EG	0	0	0
7000	**Extraordinära medel från EU**	**0**	**4 275 000**	**4 025 000**
7111	Återbet. avs. avgiften till gemenskapsbudgeten	0	4 275 000	4 025 000
SUMMA INKOMSTER		**419 175 777**	**460 725 697**	**526 355 470**

TABELL C

BRUTTOREDOVISNING AV STATSBUDGETENS INKOMSTER

		Inkomster		Utgifter		Nettoinkomst på statsbudgeten	
miljoner kronor		**1994/95**	**1995/96-96**	**1994/95**	**1995/96-96**	**1994/95**	**1995/96-96**
1000	Skatter m.m.	1 017 847	1 589 886	637 987	911 346	379 860	678 540
varav							
1100	Skatt på inkomst	422 687	651 926	330 561	535 838	92 126	116 088
1200	Socialavgifter och allm. egenavgifter	240 915	396 942	165 431	153 618	75 484	243 324
1400	Skatt på varor och tjänster	331 471	515 647	141 995	221 890	189 476	293 757
1000	Övriga skatter	22 774	25 371				
2000	Inkomster av statens verksamhet	28 398	33 878	0	0	28 398	33 878
3000	Inkomster av försåld egendom	8 794	81	0	0	8 794	81
4000	Återbetalning av lån	6 031	9 331	0	0	6 031	9 331
5000	Kalkylmässiga inkomster	23 333	32 580	22 270	36 005	1 063	-3 425
varav							
5200	Statliga pensionsavgifter, netto	20 551	31 103	22 270	36 005	-1 719	-4 902
6000	Bidrag från EU m.m.	684	9 766	0	0	684	9 766
7000	Extraordinära medel från EU	2200	6100	0	0	2 200	6 100
Summa		***1 087 287***	***1 681 622***	***660 257***	***947 351***	***427 029***	***734 270***

Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden, m.m., budgetåret 1995/96

Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden, m.m.

Inledning

I regeringens proposition 1994/95:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96 upptogs under utgiftsanslaget XVI. Räntor på statsskulden, m.m. ett - efter samråd med Riksgäldskontoret - preliminärt beräknat belopp på 129 miljarder kronor. I bilaga 17 till budgetpropositionen angående Räntor på statsskulden, m.m. erinrades om att förslaget i budgetpropositionerna under senare år reviderats i kompletteringspropositionerna och att avsikten därför var att återkomma till riksdagen i kompletteringspropostionen med förslag till beräkning av anslag för statsskuldräntorna avseende budgetåret 1995/96.

Riksgäldskontoret får härmed överlämna förslag till beräkning av anslaget Räntor på statsskulden, m.m. för budgetåret 1995/96. Samtidigt lämnas 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. 1990/91 - 1993/94

Statsskulden har ökat snabbt sedan budgetåret 1989/90 då statsfinanserna i stort sett var balanserade. Den snabba försämring av statsfinanserna som skett sedan dess har främst orsakats av konjunkturutvecklingen som dels medfört minskade inkomstskatter och mervärdesskatt, dels ökat utgifterna för arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitik. Krisen i den finansiella sektorn har vidare medfört stora utgifter i form av bankstöd under budgetåren 1992/93 och 1993/94.

Tabell 1 Statsskuldens förändring 1989/90 - 1993/94, mdkr

	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94
Statsskuldens förändring	-7,3	44,2	84,3	249,6	218,0

Trots en kraftig ökning av lånebehovet under 1990/91 och 1991/92 minskade de totala utgifterna för statsskulden dessa budgetår. Detta förklaras bl.a. av fallande marknadsräntor men också av att en ökad kreditgivning till affärsverk och myndigheter m.m. har genererat ökande ränteinkomster. Systemet med emissioner av benchmarklån har fr.o.m. 1991/92 medfört att kontoret erhållit stora inkomster i form av överkurser vid emissionerna till följd av att marknadsräntan varit lägre än kupongräntan. Budgetåret 1991/92 minskade nettoutgifterna även till följd av Riksbankens rekvisitioner av statsskuldväxlar, vilket medförde en

omperiodisering av ränteutgifter, netto, till påföljande budgetår. Under 1992/93 bidrog stora inkomsträntor för behållningar innestående på konto i Riksbanken till följd av den omfattande valutaupplåningen till att hålla nere de totala ränteutgifterna på lån i svenska kronor.

Tabell 2 Räntor på statsskulden, m.m. Miljoner kronor

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94
Utgifter				
Räntor på lån i svenska kronor	57 834,6	59 840,2	66 838,5	75 086,4
Räntor på lån i utländsk valuta	7 332,6	6 719,8	19 474,0	23 902,7
Valutaförluster	1 869,7	4 047,9	46 036,4	42 975,2
Underkurs vid emission	602,4	256,3	2 648,7	5 398,0
Kursförluster	407,7	1 330,8	2 831,6	3 016,2
Depositioner på lån i utländsk valuta		149,2	136,5	-12,6
Summa utgifter	68 047,0	72 344,2	137 965,6	150 365,9
Inkomster				
Räntor på lån i svenska kronor	3 130,9	3 576,3	6 173,4	11 073,2
Räntor på lån i utländsk valuta	346,0	410,6	429,4	486,8
Valutavinster	2 217,0	3 432,3	43 458,6	24 900,1
Överkurs vid emission	279,1	4 319,3	8 637,6	15 130,9
Kursvinster	994,8	438,6	6 136,8	3 995,6
Preskriberade obligationer, kuponger och vinster	45,9	124,3	39,6	43,1
Summa inkomster	7 013,7	12 301,5	64 875,5	55 629,7
Nettoutgifter	61 033,3	60 042,7	73 090,1	94 736,2

Utgifterna för räntor på lån i utländsk valuta minskade under åren 1990/91 och 1991/92. Förklaringen är att lånestocken i utländsk valuta minskade. Under hela denna period gällde den s.k. valutalånenormen som innebar att Riksgäldskontoret inte skulle nettoupplåna i utländsk valuta. Under 1992/93 skedde en mycket kraftig ökning av utgifterna för lån i utländsk valuta. Detta avspeglar den omfattande valutaupplåning som ägde rum för Riksbankens räkning och som kontoret sedermera fått ta i anspråk för att finansiera budgetunderskottet. Den kraftiga ökningen av räntor på statsskulden m.m. under 1993/94 förklaras främst av ökade valutaförluster, netto. En stor del av de lån i utländsk valuta som togs upp under 1992/93 betalades tillbaka under 1993/94, vilket innebar att valutaförluster realiserades.

Riksgäldskontoret har under de senaste åren valt att koncentrera obligationsupplåningen till ett fåtal s.k. benchmarklån. Riksgäldskontoret har för närvarande sju benchmarklån. Lånen har fast kupongränta. Istället för att emittera nya lån med nya villkor vid varje emission sker obligationsemissionerna genom att benchmarklånen utökas. Koncentrationen

underlättar handeln och ökar därför likviditeten (omsättningsbarheten) i lånen. Investerarnas krav på ersättning för likviditetsrisken minskar därmed vilket kommer staten tillgodo i form av lägre räntor. Denna form av upplåning medför emellertid också betydande effekter på statsbudgeten. Benchmarklånen har kupongräntor som avspeglar marknadsräntorna då de började emitteras. Om marknadsräntan vid senare emissionstillfällen understiger kupongräntan erhåller Riksgäldskontoret en överkurs, dvs. pris över obligationens nominella kurs. Denna är lika stor som nuvärdet av skillnaden mellan kupongräntan och marknadsräntan över obligationens löptid. Överkurserna redovisas vid emissionstillfället som inkomster och minskar därmed anslagsbelastningen detta budgetår. Vid räntefall ökar överkurserna på benchmarklånen samtidigt som ränteutgifterna i framtiden hålls på en högre nivå än om kontoret emitterat lån med lägre kupongränta. Vid räntehöjningar blir effekterna omvända. Om dessa effekter på ränteutgifterna till följd av överkurserna hade exkluderats skulle ökningen av utgifterna för statsskuldräntor under budgetåret 1993/94 ha varit än större än den nu redovisade. Överkurserna uppgick till 9,7 miljarder kronor netto för budgetåret 1993/94.

Kostnadsmässig redovisning av räntor på statsskulden, m.m.

Redovisningen av räntor på statsskulden, m.m. på budgeten är helt utgiftsmässig. Finansutskottet har efterfrågat (1993/94: FiU20, 1994/95:FiU10) en kompletterande kostnadsmässig redovisning av statsskuldräntorna för att tydliggöra den underliggande utvecklingen av ränteutgifterna.

En kostnadsmässig redovisning innebär en periodisering av utgifter och inkomster till den period de anses tillhöra. Orealiserade vinster och förluster liksom upplupna kostnader och intäkter ingår sålunda i en kostnadsmässig redovisning. Vid en utgiftsmässig redovisning av exempelvis en nollkupongobligation, som endast har en räntebetalning då lånet förfaller, redovisas hela ränteutgiften vid förfallotidpunkten. I en kostnadsmässig redovisning däremot anses räntan uppkomma under lånets hela löptid och fördelas därför ut jämnt över lånets löptid. En utgiftsmässig redovisning av nollkupongobligationer tenderar med andra ord att underskatta den verkliga räntebelastningen.

De över- och underkurser som uppstår vid emissioner av benchmarklån redovisas på budgeten som inkomst respektive utgift vid emissionstillfället enligt beskrivningen ovan. I en motsvarande kostnadsmässig redovisning fördelas istället över- och underkurserna ut över lånens löptid. Räntekostnaden, som består av de periodiserade över- och underkurserna tillsammans med den årliga kupongräntan, kommer därmed att avspegla marknadsräntan vid emissionstillfället.

Tabell 3 Kostnader netto, Miljoner kronor

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94
Räntekostnader för lån i svenska kronor	56 632,9	61 375,1	66 884,4	60 932,9
Räntekostnader för lån i utländsk valuta	6 937,3	5 974,9	21 978,2	25 006,5
Underkurs vid emission	60,0	-252,4	-1 060,1	-3 838,8
Valutaförluster	1 184,0	-85,2	36 950,2	11 259,4
Kursförluster	17 743,0	1 992,1	34 498,5	-43 781,2
Preskriberade obligationer, kuponger och vinster	-45,9	-124,1	-39,8	-43,0
Summa kostnader, netto	82 511,3	68 880,4	159 211,4	49 535,8

Vid en jämförelse av hur kostnader och utgifter har utvecklats är det mest ändamålsenligt att jämföra nettobelopp. Tabell 3 visar därför räntekostnader netto. Ränteutgifterna i tabell 2 kompletteras med en nettoredovisning av samma utgifter i tabell 4.

Tabell 4 Räntor på statsskulden, m.m., utgifter, netto.
Miljoner kronor

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94
Räntor på lån i svenska kronor	54 703,7	56 263,9	60 665,1	64 013,2
Räntor på lån i utländsk valuta	6 986,6	6 309,2	19 044,6	23 415,9
Valutaförluster	-347,3	615,6	2 577,8	18 075,1
Underkurs vid emission	323,3	-4 063,0	-5 988,9	-9 732,9
Kursförluster	-587,1	892,2	-3 305,2	-979,4
Depositioner på lån i utländsk valuta	0,0	149,2	136,5	-12,6
Preskriberade obligationer, kuponger och vinster	-45,9	-124,3	-39,6	-43,1
Summa utgifter, netto	61 033,3	60 042,8	73 090,3	94 736,2

Tabell 3 visar att räntekostnaderna netto för lån i svenska kronor stiger till och med budgetåret 1992/93 för att sedan minska under 1993/94. Det kan tyckas förvånansvärt att räntekostnaderna sjunker under 1993/94 samtidigt som statsskulden ökar med över 200 mdkr. Förhållandet förklaras av att räntekostnaderna både 1992/93 och 1993/94 påverkades av exceptionella förhållanden. Under 1992/93 emitterade Riksgäldskontoret stora volymer på den inhemska penning- och obligationsmarknaden. Det höga ränteläget, framförallt under hösten 1992, medförde dessutom höga genomsnittliga emissionsräntor. Räntekostnaderna under budgetåret blev därför ovanligt höga.

Vid ingången av 1993/94 hade Riksgäldskontoret en kassabehållning på 170 mdkr på kontorets checkräkning i Riksbanken. Kassabehållningen var, som nämnts, resultatet av kontorets omfattande upplåning på valuta-

marknaderna för Riksbankens räkning under 1992/93. Under 1993/94 kunde kassabehållningen användas till att finansiera den allra största delen av lånebehovet. Det mesta av återstoden av lånebehovet finansierades på valutamarknaderna. Nettoupplåningen på den inhemska penning- och obligationsmarknaden var därför ytterst marginell och upplåningen kunde i stort sett begränsas till att refinansiera förfallande lån. De låga emissionsvolymerna tillsammans med fallande räntor under budgetåret förklarar varför räntekostnaderna för lån i svenska kronor under budgetåret 1993/94 sjunker trots ett högt totalt lånebehov. Minskningen blir dessutom mer markant vid en jämförelse med 1992/93 eftersom räntekostnaderna då faller från en hög nivå.

Både vad gäller nollkupongobligationer och över- och underkurser innebär en kostnadsmässig redovisning en jämnare fördelning över åren än en utgiftsmässig redovisning. Det gäller emellertid inte för alla kostnader. I tabell 3 över nettokostnader för åren 1990/91-1993/94 visar tvärtom valutaförluster och kursförluster en betydligt större variation mellan åren än den utgiftsmässiga redovisningen i tabell 4 för samma år. Anledningen till de större variationerna i den kostnadsmässiga redovisningen är att stora rörelser i ränte- och valutakurser under ett år direkt får full effekt på hela skuldstocken.

En kronförsvagning under ett budgetår får enligt utgiftsmässiga principer endast genomslag på valutakursdifferenserna i den mån valutaförlusterna realiseras genom att lån betalas tillbaka under året. I en kostnadsmässig redovisning tas även orealiserade valutakursdifferenser upp. Detta innebär att de valutaförluster som kan beräknas till följd av en kronförsvagning ett år skall kostnadsföras för alla lån det året oavsett när lånen skall betalas tillbaka. En kostnadsmässig redovisning av valutakursdifferenser leder således inte till en utjämning över åren på samma sätt som kostnadsföring av ränteutgifter. Enligt en rekommendation från Bokföringsnämnden (BFN R7:12) skall skulder i utländsk valuta värderas till den växelkurs som gäller på balansdagen och skillnaden mellan anskaffningsvärde och balansdagens växelkurs skall resultatföras. Konsekvensen blir (BFN R7:13) att valutakursförluster inte får fördelas över flera år. I en kostnadsmässig prognos över valutadifferenser med antagande om oförändrade valutakurser uppstår således inga beräknade valutakursdifferenser.

Liknande förhållanden gäller för kursdifferenserna. Kursdifferenserna avspeglar värdeförändringen av hela den utestående skulden till följd av förändringen av marknadsräntan under året. Vid kostnadsberäkningen värderas skulden till den marknadsränta som råder på balansdagen. Vid stora svängningar i marknadsräntan uppstår stora orealiserade kursdifferenser som till allra största delen sannolikt inte kommer att påverka belastningen på statsbudgeten. Om räntan svänger tillbaka året därpå kommer kursdifferenser med motsatt tecken i stället att uppstå. I Riksgäldskontorets resultaträkning återförs dock de orealiserade kursdifferenserna dvs de påverkar inte årets resultat. Som ett led i Riksgäldskontorets strävan att jämna ut lånebehovet köper kontoret regelbundet upp delar av statsskulden före de ordinarie förfallen. Vid

uppköpen realiseras kursdifferenser om marknadsräntan vid uppköpstillfället avviker från räntan som löper på lånet, vilket då påverkar statsbudgeten. Omfattningen på uppköpen har varit stor bland annat då benchmarklån har köpts upp ett år före förfall och ersatts med statsskuldväxlar med motsvarande återstående löptid.

Riksgäldskontorets realräntelån är nollkupongobligationer med lång löptid där återbetalningsbeloppet årligen räknas upp med konsumentprisindex. En utgiftsmässig redovisning innebär en underskattning av den verkliga räntebelastningen. En periodisering av den reala delen av ränteutgiften är möjlig att göra då den reala räntan bestäms vid emissionstillfället. Periodisering av inflationsdelen kan göras avseende den fram till beräkningstillfället upplupna inflationen. Vad gäller prognoser är dock inflationsdelen svårare att periodisera eftersom den framtida utvecklingen av konsumentprisindex inte är känd.

Sammantaget uppvisar nettokostnaderna en större variation än nettoutgifterna. En kostnadsmässig redovisning ger en i ekonomisk mening bättre bild över när resursuppoffringen sker. Den fullständigt kostnadsmässiga redovisningen kan däremot inte sägas visa någon slags underliggande utveckling av utgifterna. Den underliggande utvecklingen åskådliggörs enligt Riksgäldskontoret bäst genom de poster i kostnadsredovisningen som avser räntekostnader netto och över-/underkurser netto (i tabell 3: rad 1-3). De periodiserade valuta- och kursdifferenserna avspeglar i större utsträckning utvecklingen av valutakurser och marknadsräntor under året än den underliggande utvecklingen av ränteutgifterna. Vad gäller prognosperspektivet är därför ett alternativ att de nuvarande utgiftsmässiga prognoserna av statsskuldräntor kompletteras med en periodisering av dels över- och underkurser vid emission, dels med ränteutgifter för realräntelånen.

Antagande om lånebehov och finansiering

Riksgäldskontorets huvuduppgift är att ta upp lån för statens räkning och förvalta statsskulden. Målet är att klara av uppgiften till så låg kostnad som möjligt. Med ett stort lånebehov blir uppgiften svårare och måluppfyllelsen allt viktigare. Redan i dagsläget utgör utgifterna för räntorna på statsskulden m.m. ca 17 procent av statsbudgetens totala utgifter, vilket motsvarar drygt 8 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Ränteutgifterna kommer att öka snabbt de närmaste åren till följd av statsbudgetens underskott.

Statsskuldens kostnader påverkas till allra största delen av beslut om statens inkomster och utgifter samt av ränte- och valutautvecklingen. Detta är beslut och händelser som kontoret inte kan påverka. Riksgäldskontoret kan däremot i viss utsträckning påverka och hålla nere kostnaderna för upplåningen genom att välja en sammansättning av statsskulden som med hänsyn till valuta- och ränteutvecklingen leder till låga kostnader. Kostnaderna kan också hållas nere genom effektiva emissionstekniker och genom utformning av instrumenten och upplåningen så att

hög omsättning befrämjas och därmed placerarnas likviditetsrisker minimeras. Riksgäldskontoret kan också aktivt deltaga i arbetet med att utveckla och effektivisera marknadsplatserna i likviditetsbefrämjande syfte, bl a genom att minska transaktionskostnaderna och öka genomlysningen (information om avslutade affärer). En rationell administration och låga provisionskostnader bidrar också till att hålla nere de totala kostnaderna för statsskulden. Kostnaderna för den egna administrationen och provisionskostnaderna belastar dock andra anslag än Räntor på statsskulden m.m.

Belastningen på anslaget är således i hög utsträckning beroende av utvecklingen av lånebehovet, räntorna och valutakurserna, dvs. faktorer som samtliga är mycket svåra att göra prognoser över. Detta medför att anslagsbelastningen också är mycket svår att bedöma. Till grund för beräkningen som redovisas här ligger ett lånebehov för innevarande budgetår på ca 180 mdkr och nästa budgetår på ca 210 mdkr (18-månader). Vidare baseras beräkningarna på aktuella räntor och valutakurser.

Riksgäldskontoret gör bedömningen att lånebehovet framgent endast till en mindre del kan täckas av valutaupplåning och privatmarknadsupplåning. Merparten av nettolånebehovet måste således finansieras på den inhemska penning- och obligationsmarknaden.

Valutaupplåningen kommer att bedrivas inom de övergripande riktlinjer som beslutats av riksdagen. Utifrån dessa riktlinjer har regeringen beslutat att valutaupplåningen skall uppgå till minst 30 mdkr netto för 1995. Dessutom har regeringen givit Riksgäldskontoret flexibilitet att i viss utsträckning öka upplåningen i utländsk valuta om goda villkor som sänker statens lånekostnader kan erhållas.

Utifrån Riksgäldskontorets perspektiv är det viktigt att upplåningen diversifieras, dvs. sprids ut, på flera olika marknader, valutor och instrument. Därigenom kan olika investerarkategoriers specifika inriktningar och riskprofiler tillgodoses av kontorets produkter. Därmed kommer deras ersättningsanspråk i form av riskpremier att minska med lägre räntekostnader för kontoret som följd. Fler aspekter måste dock tas med i bedömningen av nivån på upplåningen i utländsk valuta. Upplåningen i utländsk valuta begränsas högst reellt av att villkoren försämras om volymerna blir alltför stora. Den mycket omfattande upplåningen i utländsk valuta som skett sedan hösten 1992 har medfört att valutaskulden blivit så stor att enbart refinansieringen av förfallande obligationslån uppgår till ca 50 mdkr per år de närmaste åren. Upplåningen därutöver, dvs. nettoupplåningen, beslutas av regeringen. Något beslut för 1996 finns ej ännu. Riksgäldskontorets beräkningsantagande för 1996 är att nettoupplåningen kommer att uppgå till 20-30 mdkr.

Privatmarknadsupplåningen, dvs. upplåningen mot Allemansspar, premieobligationer och Riksgäldskonto beräknas ge ett mindre nettotillskott i finansieringen av lånebehovet för 1994/95 och 1995/96. Risken är dock stor att utfallet blir väsentligt sämre bl a till följd av att konkurrensen om hushållens sparmedel för närvarande är stark samtidigt som

kostnadseffektivitet ur kontorets synvinkel innebär att kostnaderna för denna upplåning inte får överstiga kostnaderna för alternativ upplåning.

Det stora lånebehovet i kombination med en relativt sett begränsad valutaupplåning och en i stort sett oförändrad privatmarknadsupplåning ställer stora krav på den återstående upplåningen, dvs. upplåningen på den inhemska penning- och obligationsmarknaden.

Riksgäldskontoret började 1994 att emittera realräntelån. Hittills har emitterats 6 mdkr inom en av Riksgäldskontorets styrelse faställd ram på 40 mdkr. För närvarande emitteras ca 1 mdkr per månad. Eftersom lånen emitteras som nollkupongobligationer får detta stor betydelse för de redovisade ränteutgifterna eftersom all ränta på sådana lån belastar statsbudgeten först när lånen förfaller till inlösen. I denna beräkning av ränteutgifterna ingår realräntelån med 1 mdkr i månaden.

Ränteutgifter m.m. 1994/95 och 1995/96

Utifrån dessa antaganden om lånebehov och finansiering kan utgifterna för statsskulden i form av bl a ränteutgifter och realiserade kurseffekter på räntor och valutor beräknas.

Anslaget Räntor på statsskulden, m.m. har i statsbudgeten för budgetåret 1994/95 upptagits till 76 miljarder kronor och i budgetpropositionen 1995 har för budgetåret 1994/95 upptagits ett beräknat belopp av 117 miljarder kronor. I budgetpropositionen 1995 beräknades anslagsbelastningen för 1995/96 till 129 miljarder kronor. Beräkningarna för 1995/96 avser 18 månader. I tabell 5 redovisas inkomst- och utgiftsstat för räntor på statsskulden i statsbudgeten för 1994/95 upptaget belopp och en nu reviderad beräkning samt förslag avseende budgetåret 1995/96.

Tabell 5 Beräknade räntor på statsskulden, m.m.
Tusentals kronor

	Enligt statsbudgeten 1994/95	Reviderad beräkning 1994/95	Förslag 1995/96
Utgifter			
Räntor på lån i svenska kronor	79 565 000	83 760 000	108 335 000
Räntor på lån i utländsk valuta	24 600 000	22 800 000	40 000 000
Valutaförluster	5 300 000	30 300 000	7 700 000
Underkurs vid emission	1	17 200 000	14 000 001
Kursförluster	1	5 100 000	1
Depositioner på lån i utländsk valuta	1	-125 000	1
Summa utgifter	109 465 003	159 035 000	170 035 003
Inkomster			
Räntor på lån i svenska kronor	12 000 000	12 400 000	21 900 000
Räntor på lån i utländsk valuta	400 000	-	-
Valutavinster	1 000 000	13 800 000	4 100 000
Överkurs vid emission	20 000 001	4 800 000	1
Kursvinster	1	3 000 000	1
Preskriberade obligationer, kuponger och vinster	65 001	35 000	35 001
Summa inkomster	**33 465 003**	**34 035 000**	**26 035 003**
Nettoutgifter	**76 000 000**	125 000 000	144 000 000

För att tydliggöra den underliggande utvecklingen av ränteutgifterna görs även en kompletterande kostnadsmässig redovisning. Nettot av över- och underkurser vid emission av benchmarklån liksom realräntan på Riksgäldskontorets nollkupongobligationer med real ränta har i tabell 6 periodiserats över lånens hela löptid.

Tabell 6 Justering av beräknade räntor på statsskulden, m.m.,
Miljarder kronor

	1994/95	1995/96
Ränteutgifter, netto	125,0	144,0
Justering för över/-underkurser	-15,0	-16,0
Justering för nollkupongräntor	0,2	1,4
Justerade ränteutgifter, netto	110,2	129,4

Ränteutgifterna netto på lån i svenska kronor för budgetåret 1994/95 beräknas överstiga beloppet i statsbudgeten med 49 mdkr. Detta beror framförallt på att beräkningen av statsskuldräntorna i statsbudgeten baserades på ränteantaganden som understeg de vid beräkningstillfället aktuella marknadsräntorna. Därefter har marknadsräntorna stigit ytterligare. De i statsbudgeten antagna överkurserna netto på 20 mdkr har därigenom förbytts till underkurser på 11 mdkr. Därtill kommer ökade valutaförluster under året. Beräkningen av underkurserna för budgetåret 1995/96 är gjord utifrån räntenivåerna i mitten av april 1995. Skulle marknadsräntorna stiga eller sjunka med en procentenhet jämfört med denna nivå från och med den 1 juli 1995 skulle ränteutgifterna netto för budgetåret 1995/96 sjunka resp stiga med ca 10 mdkr, varav underkurserna svarar för huvuddelen.

Ränteutgifterna på lån i utländsk valuta för budgetåret 1994/95 beräknas i stort sett motsvara det upptagna beloppet i statsbudgeten. Däremot beräknas realiserade valutadifferenser resultera i en förlust på ca 16,5 mdkr mot tidigare beräknade 4 mdkr. Ökningen av valutaförlusterna netto härrör dels från kronförsvagningen, dels från förtida återbetalning av lån. Riksgäldskontoret har vid gynnsamma marknadstillfällen ersatt dyr upplåning med kostnadseffektivare upplåning, vilket resulterar i lägre framtida räntekostnader. Samtidigt har valutaförluster realiserats. Detta medför i sin tur att omfattningen av framtida valutaförluster minskar.

En ränteförändring med en procentenhet från 1 juli 1995 skulle för lånen i utländsk valuta leda till att ränteutgifterna, under i övrigt oförändrade förhållanden, förändras med ca 2,9 mdkr under budgetåret 1995/96. En förändring av kronkursen med en procent medför på liknande sätt en förändring av valutadifferenserna netto med ca 0,7 mdkr för budgetåret 1995/96.

Lagförslag

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Riksrevisionsverket får granska den verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.	*Dessutom får Riksrevisionsverket granska verksamhet som bedrivs av Stiftelsen Chalmers Tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping och deras dotterbolag.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

[1] Lagen omtryckt 1993:957.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
I denna lag ges bestämmelser om uppbörd av arbetsgivaravgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter.	
Lagen gäller inte arbetsgivaravgifter som staten skall betala. Sådana avgifter påförs och redovisas enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.	

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995 och tillämpas första gången på lön som betalas ut efter ikraftträdandet.

[1] Lagen omtryckt 1991:98.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § lagen (1981:691) om socialavgifter[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

2 kap.

1 §[2]

En arbetsgivare skall på det avgiftsunderlag som anges i 3 - 5 §§ för varje år betala

1. sjukförsäkringsavgift med 6,23 procent,
2. folkpensionsavgift med 5,86 procent,
3. tilläggspensionsavgift med 13,00 procent,
4. delpensionsavgift med 0,20 procent,
5. arbetsskadeavgift med 1,38 procent,
6. arbetsmarknadsavgift med 4,32 procent,
7. arbetarskyddsavgift med 0,17 procent,
8. lönegarantiavgift med 0,20 procent.

Arbetsgivare som avses i 1 kap. 2 § andra stycket skall dock beträffande ersättning som avses i 11 kap. 2 § första stycket m och femte stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring betala endast tilläggspensionsavgift.

Staten betalar inte arbetsskadeavgift.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995 och tillämpas på avgiftspliktig ersättning som betalas ut från och med samma dag.

[1] Lagen omtryckt 1989:633.
[2] Senaste lydelse 1994:1957.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 § och 8 kap. 3 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap.	
1 §	
Om avgifter för finansiering av arbetsskadeförsäkringen föreskrivs i lagen (1981:691) om socialavgifter. *För staten gäller särskilda bestämmelser som meddelas av regeringen.*	Om avgifter för finansiering av arbetsskadeförsäkringen föreskrivs i lagen (1981:691) om socialavgifter.
8 kap.	
3 §	
Den allmänna försäkringskassa som avses i 2 § första stycket skall så snart det kan ske bestämma den ersättning som skall betalas ut. Denna försäkringskassa får dock uppdra åt en annan försäkringskassa att bestämma ersättningen. *Beträffande ersättning till arbetstagare hos staten gäller särskilda bestämmelser som meddelas av regeringen.*	Den allmänna försäkringskassa som avses i 2 § första stycket skall så snart det kan ske bestämma den ersättning som skall betalas ut. Denna försäkringskassa får dock uppdra åt en annan försäkringskassa att bestämma ersättningen.

Frågan om den försäkrade har ådragit sig en arbetsskada skall endast prövas i den mån det behövs för att bestämma ersättning enligt denna lag.

Bestämmelsen i 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring om förordnande till dess slutligt beslut kan fattas gäller även i fråga om ersättning från arbetsskadeförsäkringen.

Beslut som meddelas enligt denna lag skall gälla omedelbart, om ej annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av den myndighet som har att pröva beslutet.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.
2. Ersättning till arbetstagare som var anställd hos ett affärsverk när arbetsskada inträffade debiteras alltjämt verket om skadan fastställts i lagakraftvunnet beslut före utgången av juni 1995.

[1] Lagen omtryckt 1993:357.

Statschefen och regeringen

Statschefen och regeringen
(första huvudtiteln)

B. Regeringen

B 1. Regeringskansliet m.m.

Detta anslag är uppfört i statsbudgeten för *innevarande budgetår* med 1 687 419 000 kronor. Vidare har riksdagen på tilläggsbudget anvisat 24 925 000 kronor under denna anslagsrubrik (prop. 1994/95:95, bet. 1994/95:KU24, rskr. 1994/95:129). Anslaget på tilläggsbudget avsåg uteslutande medel till Utbildningsdepartementets verksamhet.

Detta innebär att riksdagen sammanlagt för budgetåret 1994/95 har anvisat 1 712 344 000 kronor för att täcka kostnaderna för verksamheten inom regeringskansliet. För *budgetåret 1995/96* har riksdagen, efter förslag i årets budgetproposition, anvisat 2 704 095 000 kronor för ändamålet (prop. 1994/95:100 bil. 2, bet. 1994/95:KU32, rskr. 1994/95:236).

Behovet av medel för att bekosta verksamheten inom regeringskansliet ökar av naturliga skäl under sådana budgetår då regeringsskifte sker. Utgifterna ökar bl.a. genom att kostnader uppkommer för avtalsenliga ersättningar och andra övergångsanordningar för den tidigare regeringens politiskt anställda. En tillträdande regering vill självfallet också organisera verksamheten inom regeringskansliet på det sätt som anses lämpligast mot bakgrund av regeringens politiska intentioner och den fortgående samhällsutvecklingen. Regeringsformens avsiktligt knapphändiga bestämmelser om regeringsarbetet och regeringskansliets organisation har motiverats med att varje regering skall ha stor frihet att organisera sitt arbete efter vad som under rådande förhållanden anses mest ändamålsenligt. Detta betyder inte att man kan bortse från det statsfinansiella läget och regeringen har också begränsat anspråken på ytterligare anslagsmedel utan att för den skull eftersätta behovet av en väl fungerande organisation för riksstyrelsen. Som anmäldes redan i budgetpropositionen bör departementen, i likhet med vad som gäller för statsförvaltningen i övrigt, genom rationaliseringar åstadkomma besparingar om 5 procent av deras anvisade anslagsmedel, beräknade på en 12-månadersperiod. En sådan besparing uppgår till ca 35 miljoner kronor.

I årets budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil. 2 s. 4) har anmälts att regeringen avser att besluta om merutgift på anslaget Regeringskansliet m.m. när det gäller de övergångsvisa kostnaderna för ersättningar till avgångna statsråd, statssekreterare och politiskt sakkunniga

m.fl. Dessa kostnader kan nu beräknas närmare och uppgår till ca 38 miljoner kronor, vilket belopp väl ligger inom de generella gränser för merutgifter på ramanslag som riksdagen medgett. I övrigt kommer regeringen att begränsa utgifterna för verksamheten inom regeringskansliet under innevarande budgetår till vad riksdagen tidigare har anvisat.

När det gäller förmåner för statssekreterare som avgår i samband med regeringsskiften m.m. vill regeringen i detta sammanhang erinra om att den överenskommelse mellan riksdagspartierna som gällt sedan år 1985 (se skr. 1985/86:177, bet. 1986/87:AU9, rskr. 1986/87:80) nyligen har ersatts av en annan överenskommelse i detta ämne. Regeringen kommer under detta riksmöte att redovisa överenskommelsen närmare i en särskild skrivelse till riksdagen.

Sveriges inträde i Europeiska unionen (EU) den 1 januari 1995 har fått vittgående konsekvenser för arbetet inom regeringskansliet. Även om hänsyn tagits till de möjligheter till rationaliseringar och omfördelningar som är möjliga att genomföra har de ökade åtagandena lett till ett ökat medelsbehov. Svensk medverkan i EU-organen ökar resekostnaderna och ett behov av att anställa ytterligare personal finns i de departement som är mest berörda av Europasamarbetet. Mot bl.a. denna bakgrund finner regeringen att det för budgetåret 1995/96 behöver anvisas medel utöver vad riksdagen redan beslutat om med anledning av regeringens förslag i årets budgetproposition. Det ytterligare belopp som bör anvisas för nästa budgetår uppgår till inemot 75 miljoner kronor. Det ankommer på regeringen att fördela dessa medel, liksom anslaget i övrigt, på olika ändamål inom regeringskansliet. Utrikesdepartementets verksamhet bekostas emellertid inte från detta anslag utan från anslaget Utrikesförvaltningen under tredje huvudtiteln. Även där finns ett ytterligare medelsbehov till följd av EU-medlemskapet och regeringen återkommer till detta i det följande (bilaga 4).

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

med ändring av riksdagens beslut (bet. 1994/95:KU32, rskr. 1994/95:236) till *Regeringskansliet m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar ett ramanslag på 2 778 747 000 kronor.

Justitiedepartementet

JUSTITIEDEPARTEMENTET
(Andra huvudtiteln)

A. Allmänna val m.m.

A 7. Kampanjkostnader m.m. för val till Europaparlamentet

I budgetpropositionen (prop.1994/95:100 bil. 3, s. 16) föreslår regeringen att 146,6 miljoner kr anvisas under anslaget A 1. Allmänna val under andra huvudtiteln för nästa budgetår. I beloppet ingår beräknade utgifter på 140 miljoner kr för val i september 1995 till EU-parlamentet. För riksdagspartiernas information i samband med detta val har emellertid inga medel beräknats.

Riksdagspartierna har ett givet intresse av att nå ut med information till väljarna, bl.a. för att informera om hur de ser på de EU-frågor som aktualiseras i valet. Information kan också behövas för att personröstning skall kunna tillämpas. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att 30 miljoner kr anvisas för detta ändamål.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

till *Kampanjkostnader m.m. för val till Europaparlamentet* för budgetåret 1995/96 anvisar ett reservationsanslag på 30 000 000 kr.

D. Domstolsväsendet m.m.

D 2. Domstolarna m.m.

Bakgrund

Under denna anslagsrubrik har riksdagen efter förslag i budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 anvisat ett ramanslag på 3 822 817 000 kr (prop. 1994/95:100, bil. 3, bet. 1994/95:JuU15, rskr. 1994/95:255).

I budgetpropositionen angavs att de allmänna förvaltningsdomstolarna till följd av ny lagstiftning på jordbruksområdet skulle tillföras ett stort antal nya mål vilket skulle medföra betydande kostnadsökningar för domstolsväsendet. Där utlovades vidare att regeringen skulle återkomma till frågan om domstolarnas resursbehov för de nya måltyperna i kompletteringspropositionen.

Till följd av ändrad lagstiftning på arbetsmarknadsområdet kommer vidare beslut om arbetslöshetsersättning fr.o.m. den 1 oktober 1995 att

överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol från arbetslöshetskassa respektive länsarbetsnämnd i stället för att först överklagas till Arbetsmarknadsstyrelsen (se prop. 1994/95:218 En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m.). Detta kommer att medföra en ökad tillströmning av mål om arbetslöshetsersättning till förvaltningsdomstolarna.

Regeringens överväganden

Den nya jordbrukslagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1995 (prop. 1994/95:75, bet. 1994/95:JoU7, rskr. 1994/95:126). Såvitt i dag kan bedömas kommer de nya reglerna inte att medföra en ökad måltillströmning av den omfattning som befarades i budgetpropositionen. Ett visst behov av resursförstärkning kan dock konstateras. Detta kan beräknas till 1,3 miljoner kr per år eller till 2 miljoner kr för budgetåret 1995/96 (18 månader).

Behovet av resursförstärkning för den ökade tillströmningen av mål om arbetslöshetsersättning kan beräknas till 4,7 miljoner kr per år. Med hänsyn till att lagstiftningen träder i kraft först den 1 oktober 1995 uppgår behovet budgetåret 1995/96 till 5,875 miljoner kr.

Regeringen föreslår därför att ytterligare 7,875 miljoner kr tillförs anslaget D 2. Domstolarna m.m.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

med ändring av riksdagens beslut (bet. 1994/95:JuU15, rskr. 1994/95:255) till *Domstolarna m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar ett ramanslag på 3 830 692 000 kr.

Arvoden på rättshjälpsområdet

Sammanfattning

I propositionen föreslås ändringar i bestämmelserna om ersättning till biträden enligt rättshjälpslagen och offentliga försvarare som i huvudsak innebär att timkostnadsnormen skall styra all ersättning för arbete på rättshjälpsområdet – såväl inom som utom det taxesatta området – och att regeringen skall fastställa denna norm.

Ändringarna innebär också att den betydelse vid bedömningen av ersättning för arbete som tidsåtgången bör ha – och som den i praxis redan har fått – kommer till uttryck i lagtexten.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1995.

1 Ärendet och dess beredning

Regeringen har i budgetpropositionen (prop. 1994/95:100 bil. 3 s. 15 och 73) aviserat besparingar inom rättshjälpsområdet för budgetåret 1995/96 (12 månader) med 14 miljoner kr.

Inom Justitiedepartementet har utarbetats ett utkast till lagrådsremiss som behandlar frågor om arvoden till biträden och offentliga försvarare. Utkastets lagförslag finns i *bilaga 1*. Ett antal myndigheter och organisationer har getts tillfälle att lämna synpunkter på utkastet. Skriftliga yttranden har inkommit från Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Hovrätten för Nedre Norrland, Kammarrätten i Göteborg, Stockholms tingsrätt, Norrköpings tingsrätt, Länsrätten i Malmöhus län, Domstolsverket, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Rättshjälpsnämnden, Statens invandrarverk, Sveriges advokatsamfund och Föreningen jurister vid Sveriges allmänna advokatbyråer. Yttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju95/792).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 16 mars 1995 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 2*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 3*. Lagrådet har anfört synpunkter på lagförslagen när det gäller frågan hur föreskriften om att ersättning skall bestämmas med tillämpning av timkostnadsnormen förhåller sig till bestämmelsen att ersättningen skall vara skälig och vad som gäller i fall en domstol skulle anse att timkostnadsnormen inte uppfyller kravet på skälig ersättning. Regeringen har i huvudsak följt Lagrådets förslag. Vi återkommer till Lagrådets synpunkter i författningskommentaren (avsnitt 8). Vi har därutöver gjort vissa redaktionella ändringar i lagtexten.

2 Bakgrund

För att stärka de offentliga finanserna måste utgiftsnedskärningar göras på alla samhällsområden. I årets budgetproposition anges att utgifterna skall minska med början redan budgetåret 1995/96. De sammanlagda besparingarna för rättsväsendet är beräknade att under kommande budgetår uppgå till 400 miljoner kr och utgifterna skall skäras ned med ytterligare 600 miljoner kr t.o.m. budgetåret 1998. Den största utgiftsnedskärningen under kommande budgetår drabbar polisväsendet (235 miljoner kr) medan domstolsväsendet och kriminalvården skall spara 89 respektive 50 miljoner kr. På rättshjälpsanslaget skall en besparing med 14 miljoner kr göras under budgetåret 1995/96. De ytterligare utgiftsnedskärningar inom rättsväsendet som skall göras t.o.m. budgetåret 1998 är inte fördelade på verksamhetsområden.

En särskild utredare fick i juni 1993 i uppdrag av regeringen att göra en genomgripande översyn av rättshjälpslagen (1972:429) och lämna

förslag till ändringar som kan leda till ökad effektivitet och kostnadsbesparingar och till att rättshjälpsresurserna koncentreras till de områden där de bäst behövs. Uppdraget skall redovisas i september 1995. De förslag som Rättshjälpsutredningen kommer att lämna beräknas leda till betydande besparingar.

Ersättningen för arbete till advokater och andra jurister på rättshjälpsområdet bestäms enligt fast praxis utifrån en timkostnadsnorm som årligen fastställs av regeringen på grundval av beräkningar från Domstolsverket. Dessa grundas i sin tur på självkostnaderna vid de allmänna advokatbyråerna. Timkostnadsnormens utveckling de senaste tiotalet åren har varit orsak till en stor andel av den ökande belastningen på rättshjälpsanslaget. Redan mycket blygsamma förändringar när det gäller timersättningen ger kraftiga förändringar på den totala kostnadsnivån. En förändring med några kronor motsvarar flera miljoner på rättshjälpsanslaget. Det är mot denna bakgrund angeläget att se till att regeringen ges de instrument som krävs för en effektiv kontroll över nivån på timersättningen. Det handlar framför allt om att skapa förutsättningar för att dämpa den årliga höjning av timersättningen som är mer eller mindre inbyggd i dagens system. Förändringar som rör ersättningen på rättshjälpsområdet kan också få ett snabbt genomslag. Rättshjälpsutredningens uppdrag omfattar visserligen även dessa frågor. Det är dock möjligt att göra vissa förändringar redan nu.

3 Gällande bestämmelser om arvoden till rättshjälpsbiträden och offentliga försvarare m.fl.

Biträden enligt rättshjälpslagen (1972:429), bodelningsförrättare och medlare har enligt lagens 22 § rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Vid bedömningen av vad som är skäligt arvode skall uppdragets art och omfattning beaktas. Hänsyn skall också tas till andra omständigheter av betydelse, såsom den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med samt den tid som har lagts ned på uppdraget. I bestämmelsen anges också att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer taxa som skall tillämpas vid bestämmande av ersättningen.

Målsägandebiträden har enligt 5 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde rätt till ersättning enligt vad som sägs i 22 § rättshjälpslagen. Detsamma gäller för offentliga biträden (44 § rättshjälpslagen). En bestämmelse om ersättning till offentlig försvarare av samma innehåll som 22 § första stycket rättshjälpslagen finns i 21 kap. 10 § rättegångsbalken (RB).

Bestämmelserna om ersättning till biträden enligt rättshjälpslagen och offentliga försvarare fick sin nuvarande utformning år 1982 (se prop. 1981/82:28, bet. 1981/82:JuU19, rskr. 1981/82:105). Syftet med lagändringarna var att få till stånd en striktare prövning av ersättningsanspråk som samtidigt premierade effektivitet och skicklighet hos biträden och

offentliga försvarare. Bakgrunden till förändringarna var den kritik som riktats mot metoden att bestämma ersättning inom rättshjälpsområdet. Bland annat hävdades att hänsynen till ett uppdrags svårighetsgrad och till den skicklighet med vilket det utförts hade eftersatts när tidsfaktorn blivit avgörande för ett arvodes storlek. I propositionen understryks att tidsåtgången alltid måste vara en viktig faktor vid arvodesbestämningen men att det är angeläget att myndigheterna ägnar avsevärt större uppmärksamhet än hittills åt de övriga faktorer som skall avgöra arvodets storlek.

4 Taxorna och timkostnadsnormen

När rättshjälpslagen infördes förutsattes att ersättningen till biträden och offentliga försvarare till stor del skulle bestämmas med tillämpning av taxor, främst saktaxor, där utgångspunkten var den arbetstid en genomsnittsadvokat lägger ned på ett genomsnittsärende av den ärendekategori som taxesätts (prop. 1972:4 s. 273 ff). Det framhölls att den timersättning som får anses skälig är av stor betydelse när taxor skall fastställas och att utgångspunkten därvid borde vara den genomsnittliga kostnaden per timme för advokatverksamhet. Vidare angavs att självkostnaderna vid de allmänna advokatbyråerna torde få tillmätas stor betydelse.

Emellertid har endast två taxor införts på rättshjälpsområdet; en taxa för ersättning till biträde i mål om äktenskapsskillnad efter gemensam ansökan (den s.k. äktenskapsskillnadstaxan) och en taxa för ersättning till offentliga försvarare i vissa brottmål i tingsrätt och hovrätt (den s.k. brottmålstaxan). Den viktigaste faktorn i taxesystemet är, såsom också förutsattes vid rättshjälpslagens tillkomst, den ersättning per timme som får anses skälig, den s.k. timkostnadsnormen. Normen baseras på den genomsnittliga kostnaden per timme vid de allmänna advokatbyråerna. De beräknade totala kostnaderna divideras med det antal timmar juristerna tillsammans antas kunna debitera under året. I de totala kostnaderna ingår lönekostnader, lokalkostnader, kapitalkostnader samt övriga kostnader såsom för utbildning, ersättning till redovisningscentral, sjukvårdsersättning m.m.

Timkostnadsnormen har i rättstillämpningen blivit normgivande vid bestämmande av ersättning inom hela rättshjälpsområdet. Alltsedan rättshjälpslagen infördes, och även efter de lagändringar som gjordes 1982, har i domstolars och andra myndigheters praxis timkostnadsnormen varit bestämmande för ersättningen per timme för arbete. Högre timersättning har i brottmål bestämts i mål som rört speciella ämnesområden och svårbedömda rättsfrågor, där försvararen haft särskild kännedom om och erfarenhet av rättsområdet och även i mål som har pågått under avsevärd tid och inneburit stor bundenhet för försvararen (se NJA 1989 s. 14 och NJA 1993 s. 237). Praxis kan betecknas som restriktiv när det gäller bedömningen av yrkanden om förhöjd ersättning per timme.

Tidigare beslutades taxorna – och därmed också timkostnadsnormen – av Domstolsverket efter delegering från regeringen. I november 1990

återtog regeringen befogenheten att bestämma taxorna enligt rättshjälpslagen. Från och med år 1992 har Domstolsverket återfått rätten att fastställa taxor men regeringen har behållit rätten att besluta den timkostnadsnorm som skall ligga till grund för taxorna (jfr 22 § andra stycket rättshjälpsförordningen, 1979:938). Som underlag för beslutet har regeringen beräkningar från Domstolsverket grundade på självkostnaderna vid de allmänna advokatbyråerna och synpunkter från Sveriges advokatsamfund.

Timkostnadsnormens konstruktion behandlades i regeringens proposition 1992/93:109 om ändring i rättshjälpslagen m.m. (s. 40 ff.). Bland annat anmärktes att de nuvarande beräkningsgrunderna för att fastställa timkostnadsnormen är relativt komplicerade och förenade med en hel del svagheter. I propositionen föreslogs inga ändringar i systemet. Det anmärktes dock att regeringen inte är tvingad att vid fastställande av timkostnadsnormen enbart utgå från självkostnaderna vid de allmänna advokatbyråerna och vidare att det finns utrymme för att i kostnadsdämpande riktning göra en friare bedömning än den som utvecklats under den tid Domstolsverket fastställde taxorna. I propositionen aviserades att olika timkostnadsnormer borde gälla för brottmålstaxan resp. äktenskapsskillnadstaxan i enlighet med vad som gällde före år 1988.

Regeringen fastställde genom beslut den 5 november 1992 normen för brottmålstaxan till 850 kr och normen för äktenskapsskillnadstaxan till 890 kr inklusive mervärdesskatt. Normen bestämdes på grundval av beräkningar från Domstolsverket enligt vilka självkostnaden för år 1993 var 908 kr inklusive mervärdesskatt. För brottmålens del innebar regeringens beslut en sänkning från den tidigare gällande nivån och för tvistemålens del att gällande nivå kvarstod.

Högsta domstolen prövade under år 1993 flera fall om ersättningen i brottmål och timkostnadsnormen. Ett av dessa (NJA 1993 s. 114) rör ersättning utanför det taxesatta området till en offentlig försvarare. Frågan i målet var om en timersättning enligt den timkostnadsnorm på 850 kr som regeringen beslutat innebär att en offentlig försvarare får skälig ersättning för sitt uppdrag. Högsta domstolen fann att självkostnaderna vid de allmänna advokatbyråerna får tillmätas stor betydelse vid den bedömningen i vart fall till dess andra beräkningsmetoder har utarbetats. Då det enligt Högsta domstolen inte framkommit att timersättningen till en offentlig försvarare borde bestämmas till ett lägre belopp än Domstolsverkets beräkningar visade, fann domstolen att skälig ersättning var 910 kr.

Ett annat fall (NJA 1993 s. 260) rör ersättning i brottmål inom det taxesatta området. I det målet prövade Högsta domstolen om den taxa som byggde på en timkostnadsnorm på 850 kr var behäftad med ett sådant uppenbart fel som avses i 11 kap. 14 § regeringsformen och därmed kunde åsidosättas. Högsta domstolen fann dock att taxan var bindande inom sitt tillämpningsområde och anförde bl.a. att skälig ersättning är ett vagt begrepp och att det kan finnas utrymme för olika beräkningsmetoder när det gäller att bestämma ersättningsnivån. Två justitieråd var skiljaktiga och menade att den av regeringen beslutade timkostnadsnormen stod i uppenbar strid med den överordnade

bestämmelsen i 21 kap. 10 § 1 st RB om skälig ersättning till offentlig försvarare. Enligt 11 kap. 14 § regeringsformen skulle därför den på grundval av timkostnadsnormen beslutade brottmålstaxan inte tillämpas.

Regeringen bestämde den 29 april 1993 en ny gemensam timkostnadsnorm för brottmålstaxan och äktenskapsskillnadstaxan till 910 kr inklusive mervärdesskatt att gälla fr.o.m. den 1 juli 1993 t.o.m. den 30 juni 1994. Den 11 maj 1994 bestämdes – likaledes på grundval av beräkningar från Domstolsverket – timkostnadsnormen till 935 kr inklusive mervärdesskatt för tiden fr.o.m. den 1 juli 1994 t.o.m. den 30 juni 1995.

Riksrevisionsverket fick i maj 1993 i uppdrag av regeringen att se över beräkningsgrunderna för fastställande av timkostnadnormen. I sin rapport (Rättshjälp – till vilken kostnad) redovisade verket alternativa modeller för beräkning av timkostnadsnormen och modifierade modeller av en sådan norm. Rapporten har överlämnats till Rättshjälpsutredningen.

Timkostnadsnormen utgör, utöver vad som redovisats ovan, också underlag för den konkursförvaltartaxa som tillämpas när en konkurs avskrivs enligt 10 kap. 1 § konkurslagen (1987:672).

5 Nivån på timersättningen

Regeringens förslag: All ersättning för arbete som skall lämnas till offentliga försvarare och till biträden på rättshjälpsområdet i övrigt skall bestämmas med tillämpning av en timkostnadsnorm som beslutas av regeringen. Ersättningen skall bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som kan anses rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning. Timersättningen får avvika från timkostnadsnormen t.ex. om arbetet har utförts på ett mindre skickligt eller särskilt skickligt sätt.

Timkostnadsnormen skall bestämmas på grundval av Domstolsverkets beräkningar av självkostnaderna vid de allmänna advokatbyråerna.

Utkastets förslag överensstämmer med regeringens förslag. Vissa språkliga skillnader finns dock.

Yttranden över utkastet: Flertalet av dem som har yttrat sig över utkastet till lagrådsremiss har tillstyrkt eller lämnat förslagen utan erinran. Hovrätten för Nedre Norrland känner dock tvekan till de föreslagna lagändringarna och anser att det är betänkligt att utan närmare utredning ändra grunderna för ersättningsreglerna. Hovrätten menar att Rättshjälpsutredningens förslag bör avvaktas. Liknande synpunkter framförs av Rättshjälpsnämnden som menar att förslaget innebär en principiellt ny syn på ersättningsreglerna. Nämnden motsätter sig dock inte att förslagen genomförs. Sveriges advokatsamfund och Föreningen

jurister vid Sveriges allmänna advokatbyråer är negativa till förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare har nämnts ligger beräkningar av självkostnaderna vid de allmänna advokatbyråerna till grund för timersättningen till offentliga försvarare och till biträden på rättshjälpsområdet i övrigt. Beräkningsgrunderna har kritiserats från olika håll och det finns ett antal faktorer i underlaget som bör kunna bli föremål för en närmare diskussion. Även konstruktionen med självkostnader som underlag för ersättningsnormen som sådan kan ifrågasättas. Kostsamma investeringar ett år påverkar t.ex. timkostnadsnormen i höjande riktning och innebär alltså att inkomsterna blir högre de kommande åren. Den motsatta ordningen, att inkomsterna styr vilka utgifter som kan belasta en verksamhet, är rimligare. En normalkostnad för investeringar snarare än den faktiska kostnaden är kanske bättre som underlag för fastställande av nivån på timersättningen. När det gäller de poster som avser investeringar och utbildning och övriga expenser är det också så att inte alla sådana kostnader är fasta, och alla sådana kostnader är inte heller helt och hållet nödvändiga för verksamhetens bedrivande. Det är rimligt att kräva att denna typ av utgifter anpassas efter den ekonomiska situationen. Framför allt bör kostnader av angivet slag inte med automatik medföra en höjning av timkostnadsnormen påföljande år.

Advokatsamfundet pekar i sitt yttrande över utkastet till lagrådsremiss på att utbildning är en nödvändig investering och att kostnaderna för allmänheten och rättsväsendet blir större om advokaterna inte utbildar och fortbildar sig. Regeringen delar uppfattningen att utbildning och fortbildning är viktigt. Det är dock en annan fråga hur det ekonomiska ansvaret skall fördelas för den fortbildning av olika slag och med olika inriktning som kan förekomma för dem som arbetar på advokatbyråer, allmänna och privata. Det är t.ex. inte självklart att kostnader för utbildning med inriktning på affärsjuridik eller vissa delar av EU-rätten skall ingå i underlaget för den ersättning som betalas för arbete på rättshjälpsområdet, där brottmål och familjemål dominerar.

En annan av de faktorer i beräkningarna av självkostnaderna vid de allmänna advokatbyråerna som kan diskuteras är den andel av arbetstiden som kan debiteras. Den har också ganska nyligen förändrats. Fram till år 1992 förutsattes 75 procent av arbetstiden för juristerna vara debiterbar. Därefter har underlaget grundats på en andel debiterbar tid på 72,5 procent. Advokatsamfundet har för sin del i olika sammanhang hävdat att andelen bör vara 70 procent. Det är uppenbart att frågan om hur stor andel av arbetstiden som kan anses debiterbar är något som kan bedömas på olika sätt och som man svårligen kan få ett entydigt svar på.

Även andra poster i underlaget kan diskuteras och är också föremål för delade meningar. En brist i det nuvarande systemet är att det inte tar hänsyn till de skillnader som finns mellan allmänna och privata advokatbyråer, något som kan verka såväl höjande som sänkande på timkostnadsnormen. Det bör anmärkas att advokatsamfundet, som regelmässigt yttrar sig över Domstolsverkets beräkningar innan underlaget lämnas till regeringen, anser att självkostnaderna är alltför lågt beräknade.

Regeringen anser att det skulle kunna finnas fördelar med ett förändrat system för beräkning av timkostnadsnormen. Rättshjälpsutredningen

skall behandla också den frågan. I avvaktan på resultatet av utredningens arbete finns inget annat alternativ än att låta de allmänna advokatbyråerna och beräkningarna av självkostnaderna vid dem utgöra underlag för beräkning av timkostnadsnormen. Underlaget bör även fortsättningsvis arbetas fram av Domstolsverket. Advokatsamfundet påpekar i sitt yttrande över utkastet till lagrådsremiss att ett centralt framtaget underlag, som t.ex. grundas på kostnadsförhållandena vid de allmänna advokatbyråerna, kan vara värdefullt som underlag för domstolarnas bedömning av ersättning, men att en sådan timkostnadsnorm inte bör vara formellt bindande och inte beslutas av regeringen.

Såsom redovisats i det föregående finns det anledning att kritisera en ordning som innebär att kostnaderna vid de allmänna advokatbyråerna ett visst år okritiskt läggs till grund för beräkning av den timersättning som skall utgå kommande år. Det var knappast den ordning som förutsattes vid 1972 års reform. Det är uppenbart att regeringen kritiskt måste kunna granska och justera de olika poster som ingår i underlaget – såväl i sänkande som i höjande riktning – när normen bestäms. Det bör återigen framhållas att redan små avvikelser från beräkningsunderlaget innebär märkbara förändringar i nivån på normen. Exempelvis angav Riksrevisionsverket i sin ovan nämnda rapport att sänkningen av andelen debiterbar tid med 2,5 procentenheter medförde att kostnaden per debiterbar timme blev 23 kr högre än den skulle ha blivit med oförändrad andel debiterbar tid. Övervägandena i den här delen har inte föranlett några kritiska kommentarer från de instanser som har beretts tillfälle att yttra sig över utkastet till lagrådsremiss.

Storleken på den timkostnadsnorm som årligen bestäms är av stor betydelse för belastningen på rättshjälpsanslaget, särskilt som denna i praxis har kommit att bli vägledande för den ersättning som bestäms på hela rättshjälpsområdet. Det är, som regeringen inledningsvis har framhållit, angeläget med en effektiv kostnadskontroll på området.

Regeringen föreslår mot bakgrund av det anförda *dels* att principen om att timkostnadsnormen skall styra all ersättning för arbete på rättshjälpsområdet – såväl inom som utom det taxesatta området – lagfästs, *dels* att regeringen skall fastställa normen.

Den ordning som gäller i dag, nämligen att den ersättning som tillerkänns rättshjälpsbiträden m.fl. och offentliga försvarare skall vara skälig, bör behållas. Däremot bör – som vi strax skall utveckla närmare – regleringen i rättegångsbalken och rättshjälpslagen ändras så att det uttryckligen föreskrivs att domstolar och andra myndigheter vid bedömningen av skäligheten av yrkat arvode skall utgå från den tid som faktiskt har lagts ned på uppdraget och som kan anses rimlig att lägga ned mot bakgrund av uppdragets art och omfattning. Ersättningen skall bestämmas med tillämpning av den av regeringen beslutade timkostnadsnormen, men en möjlighet att sänka timersättningen, t.ex. på grund av bristande skicklighet, eller att höja timersättningen därför att uppdraget har utförts med särskilt stor skicklighet bör finnas. I sådana fall skall timkostnadsnormen kunna frångås.

Regeringen kommenterar i det följande förslagets skilda delar bl.a mot bakgrund av Lagrådets yttrande och de i ärendet inkomna yttrandena

över utkastet till lagrådsremiss. Vi återkommer med ytterligare kommentarer i författningskommentaren.

Från advokatsamfundets sida är man kritisk till en sådan förändring av nuvarande ordning som utkastet innebär. Samfundet menar att den föreslagna konstruktionen är egendomlig och att domstolen ges två anvisningar där den ena anger att domstolen skall döma ut skälig ersättning och den andra att den skall döma ut den ersättning regeringen anvisar. Samfundet anför också att förslaget bygger på en misstro mot domstolarna, nämligen på uppfattningen att domstolarna inte skulle klara uppgiften att bestäma skälig ersättning, och att regeringen genom den föreslagna konstruktionen avser att hindra domstolarna att döma fel. Samfundet anför samtidigt att det inte är fel med en "timkostnadsnorm" så länge den används bara som just en utgångspunkt. Enligt samfundet är det av praktiska skäl lämpligt – kanske t.o.m. nödvändigt – att det finns någon form av "normalarvode" som utgångspunkt. Däremot är det enligt samfundet fel om domstolarna ges sådana anvisningar att de blir bundna av dem utom i undantagsfall. Ett sådant system har enligt samfundet motsatt effekt än den regeringen – liksom samfundet – anser eftersträvansvärd; nämligen att gynna effektivitet och skicklighet.

Med anledning av samfundets påpekanden konstaterar regeringen inledningsvis att lagtexten bör förtydligas så att skillnaden mellan den av regeringen beslutade *timkostnadsnormen* och den *timersättning* som domstolen – eller myndigheten – bestämmer i det enskilda fallet klart framgår.

Regeringen vill framhålla att bundenheten till timkostnadsnormen i praxis är så stor att den föreslagna ändringen i praktiken inte är särskilt omvälvande. Den väsentliga förändringen består i att regeringen ges kontroll över den normala ersättning per timme som betalas över rättshjälpsanslaget och där varje krona per timme har stor betydelse. Regeringen får naturligtvis inte bestämma en timkostnadsnorm som är lägre än vad som utgör skälig ersättning per timme för arbete utfört med "normal" omsorg och skicklighet. Bestämmelsens konstruktion, att ersättningen skall vara skälig och bestämmas med tillämpning av timkostnadsnormen, förutsätter att timkostnadsnormen håller sig inom ramen för vad som är skäligt. Regeringen återkommer till *Lagrådets* synpunkter på denna fråga i författningskommentaren (avsnitt 8.1). Vi vill också framhålla att det knappast är relevant att tala om rätt eller fel i det här sammanhanget. Såsom Högsta domstolens majoritet anförde i det ovan refererade rättsfallet NJA 1993 s. 260, är begreppet skälig ersättning vagt, och det kan finnas utrymme för olika beräkningsmetoder när det gäller att bestämma ersättningsnivån.

Avsikten med förslaget är ingalunda den att domstolarna endast i exceptionella undantagsfall skall kunna *avvika från timkostnadsnormen*. Tvärtom är det, som samfundet anför, eftersträvansvärt med ett ersättningssystem som bättre gynnar effektivitet och skicklighet. Förslaget tillgodoser enligt regeringens mening det kravet eftersom det uttryckligen lyfter fram att domstolarna och myndigheterna får avvika från timkostnadsnormen i höjande eller sänkande riktning beroende på den skicklighet som biträdet eller försvararen har visat; det torde i dag vara

mindre vanligt att begärd ersättning sänks på grund av att kvaliteten på arbetet varit undermålig. Det är också i praktiken svårt att få förhöjd ersättning när arbetet utförts med särskild skicklighet.

Den av regeringen beslutade timkostnadsnormen blir mot denna bakgrund ett slags "normalarvode" som domstolarna skall fastställa i alla de mål och ärenden som utförts med normal skicklighet.

Advokatsamfundet kritiserar också förslaget för att det innebär en cementering av nuvarande praxis som är fixerad vid tidsåtgången. Enligt samfundet bör i stället åtgärder vidtas som leder åt motsatt håll.

Som samfundet anför har inte tidsåtgången i praxis fått den mindre tyngd vid bedömningen av arvoden som eftersträvades genom reformen 1982. Regeringen gör bedömningen att tidsåtgången tvärtom i praktiken kommit att bli den viktigaste faktorn vid prövningen av ersättning för arbete. När den yrkade ersättningen för arbete frångås är det t.ex. en vanlig motivering att biträdet eller försvararen kunde utfört uppdraget på kortare tid. Det kan ifrågasättas om det är möjligt att åstadkomma en ordning där skickligheten viktas mot tidsåtgången på det sätt som samfundet vill och som eftersträvades med 1982 års reform. Vi menar för vår del att den vägen har visat sig vara svårframkomlig, och kanske t.o.m. omöjlig. Den betydelse tidsåtgången har fått i praktiken bör i stället komma till uttryck i lagtexten.

Vårt förslag innebär alltså i så måtto en kodifiering av praxis att det uttryckligen föreskrivs att hänsyn skall tas till tidsåtgången när arvodet bestäms. Regeln balanseras emellertid av att det i lagtexten lyfts fram att domstolarna vid arvodesprövningen skall ta hänsyn till den skicklighet, eller bristande skicklighet, som biträdet eller försvararen visat. Förslaget innebär således att *såväl* tidsåtgången *som* snabbheten och skickligheten skall inverka på ersättningens storlek och regleringen bör rent av ha förutsättningar att bättre än de nu gällande reglerna uppnå de syften som eftersträvades med 1982 års reform.

Advokatsamfundet anför i sitt yttrande vidare att det inte är rimligt att ersätta alla advokater och biträdande jurister med samma belopp per arbetad timme. Det kan t.ex. ta tio timmar för en biträdande jurist att upprätta en inlaga där en erfaren advokat presterar en motsvarande inlaga på halva tiden. Regeringen vill här framhålla att förslaget i det avseendet inte innebär någon förändring i förhållande till vad som gäller i dag. Det är alltså inte meningen att den tid som faktiskt har lagts ner på uppdraget okritiskt skall läggas till grund för ersättningen. Förslaget innebär – i likhet med vad som redan gäller – att det är *den tidsåtgång som kan anses rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning* som berättigar till ersättning. Häri ligger att domstolen skall värdera hur många timmar en "normalskicklig" advokat behöver för ett motsvarande uppdrag och inte ge ersättning för fler timmar. En särskilt skicklig advokat, som t.ex. har betydande erfarenhet på ett visst område och därför arbetat ovanligt snabbt, kan kompenseras genom att han – såsom redovisats i det föregående – får en timersättning som ligger över timkostnadsnormen. Skillnaden i förhållande till gällande rätt är att det nu lagregleras hur den i en kostnadsräkning angivna tidsåtgången skall bedömas.

Stockholms tingsrätt menar att det, om förslaget genomförs, finns en risk för att försvarare och biträden mer frekvent begär förhöjd ersättning, vilket kan orsaka merarbete för domstolarna. Det är möjligt att antalet yrkanden om ersättning över normen kan öka. Det är delvis avsikten med förslaget, liksom det är avsikten att ersättningen oftare än nu skall kunna jämkas nedåt. Något markant ökning av arbetsbelastningen kan dock inte befaras. Det är tvärtom troligt att en praxis till stöd för rättstillämpningen utvecklar sig relativt snabbt.

Hithörande frågor behandlas för närvarande av Rättshjälpsutredningen och regeringen vill framhålla att den nu föreslagna ordningen inte innebär något hinder mot att reglerna utvecklas och förbättras genom förslag från utredningen.

6 Ekonomiska konsekvenser

Som anförts inledningsvis har det i årets budgetproposition aviserats en besparing på rättshjälpsanslaget med 14 miljoner kr för det kommande budgetåret (12 månader). När det gäller de besparingseffekter som kan uppnås med förändringar av nivån på timersättningen leder – som redan framhållits – även mycket blygsamma förändringar till kraftiga förändringar på rättshjälpsanslaget. En utebliven höjning av timkostnadsnormen på några kronor kan spara flera miljoner.

Den nu gällande timkostnadsnormen gäller t.o.m. 30 juni 1995. En ny norm skall alltså fastställas under våren för att gälla det kommande året. Domstolsverket har nyligen lämnat ett underlag för fastställande av timostnadsnormen för den perioden. Enligt underlaget är den beräknade självkostnaden per timme för den kommande perioden högre än den nu gällande normen. Som framgått i det föregående skall timkostnadsnormen bestämmas på grundval av Domstolsverkets underlag, men efter en kritisk granskning av de olika poster som ingår. Frågan skall beredas inom Justitiedepartementet, bl.a efter överläggningar med advokatsamfundet. Regeringen gör den preliminära bedömningen att det finns utrymme att åstadkomma den besparing på rättshjälpsanslaget som har aviserats.

Eftersom timkostnadsnormen också utgör underlag för den konkursförvaltartaxa som tillämpas i konkurser som skrivs av enligt 10 kap. 1 § konkurslagen, får en förändring av nivån på normen också effekt på det anslag som belastas av de konkurskostnader som inte kan tas ut av konkursboets medel.

7 Ikraftträdande m.m.

Lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 1995. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

21 kap. 10 §

Bestämmelsens nya lydelse tar sikte på bedömningen av det arvode en offentlig försvarare begär för sitt uppdrag och innebär att normalnivån på den timersättning en offentlig försvarare skall tillerkännas bestäms av regeringen. Regeln innebär en kodifiering av den ordning som utvecklats enligt praxis samtidigt som den uttryckligen ger regeringen mandat att bestämma timkostnadsnormens storlek. Den nya bestämmelsen innebär också att grunderna för hur arvode skall bestämmas ändras genom att den vikt som i praktiken fästs vid den tidsåtgång som redovisas i kostnadsräkningarna även kommer till uttryck i lagtexten. Ersättningen för arbete skall enligt den nya lydelsen bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som kan anses rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning med tillämpning av den timkostnadsnorm regeringen fastställer. Timersättningen får avvika från normen om den skicklighet och omsorg som uppdraget har utförts med eller andra omständigheter ger anledning till det.

Vid prövningen av arvodesyrkanden skall domstolen beakta det arbete som har lagts ned på uppdraget och den tidsåtgång som redovisas. Anser domstolen att arbetet har tagit för lång tid med hänsyn till uppdragets art eller omfattning eller att arbetet delvis inte är ersättningsgillt skall det yrkade beloppet sättas ned med utgångspunkt i den tidsåtgång som bedöms som rimlig. Som huvudregel skall den av regeringen fastställda timkostnadsnormen betalas för varje ersättningsgill arbetstimme. Timersättningen får dock sättas ned om arbetet har utförts på ett mindre skickligt sätt eller höjas om det har utförts särskilt skickligt. En advokat som är särskilt skicklig, t.ex. genom att han eller hon har en särskild förtrogenhet med det aktuella rättsområdet, och därmed har arbetat snabbare än en "normalskicklig" advokat bör alltså kunna ersättas med ett timarvode som ligger över timkostnadsnormen. Också andra omständigheter av betydelse i det enskilda fallet kan beaktas, både i sänkande eller höjande riktning. I vissa fall kan det t.ex. komma i fråga att *både* sätta ned begärt belopp för att arbetet har tagit längre tid än som är rimligt *och* sänka timersättningen, om uppdraget har utförts mindre skickligt. Regleringen medger inte att timersättningen höjs på den grunden att en advokat har särskilt höga omkostnader för t.ex. kontor och liknande. Naturligtvis bör inte heller timersättningen i det enskilda fallet sänkas för den som har särskilt låga fasta kostnader i sin advokatverksamhet. Däremot kan det, i likhet med vad som gäller i dag, beaktas i höjande riktning att en offentlig försvarare i ett omfattande mål är bunden under en lång tid.

Den inledande meningen i första stycket behålls oförändrad. Offentliga försvarare skall alltså ha rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. *Lagrådet* utgår från att förskriften om tillämpning av timkostnadsnormen – liksom vad som föreskrivs angående tidsåtgång för uppdraget – avses vara underordnad bestäm-

melsen om att ersättningen skall vara skälig. I sitt yttrande lämnar Lagrådet två alternativa förslag till justeringar av lagtexten. Regeringen delar Lagrådets uppfattning om förhållandet mellan föreskrifterna om att ersättningen skall vara skälig och att ersättningen skall bestämmas med tillämpning av timkostnadsnormen. Andra och tredje meningarna i första stycket kan beskrivas som en precisering av föreskriften i första meningen. Sambandet mellan de två föreskrifterna bör komma till uttryck genom att de inledande orden i andra meningen formuleras om. Bestämmelsen har formulerats något annorlunda än enligt Lagrådets förslag.

Lagrådet tar också upp vad som gäller i fall en domstol skulle anse att timkostnadsnormen inte uppfyller kravet på skälig ersättning (jfr NJA 1993 s. 114 och 260). Mera konkret gäller frågan om och i så fall under vilka förutsättningar timkostnadsnormen kan åsidosättas. Såsom Lagrådet konstaterar kan timkostnadsnormen åsidosättas endast om det är uppenbart att den står i strid med bestämmelsen om att ersättning skall vara skälig (11 kap. 4 § regeringsformen).

I *andra stycket* görs ett tillägg som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställer hur ersättningen för tidsspillan skall beräknas. Förändringen innebär en kodifiering av den praxis som har utvecklats, enligt vilken ersättningen för tidsspillan betalas med utgångspunkt i ett fastställt belopp som formellt endast gäller inom det taxesatta området. Det är lämpligt att Domstolsverket bestämmer ersättningen för tidsspillan enligt den nya bestämmelsen på samma sätt som gäller för det taxesatta området.

De taxor som finns i dag gäller enbart för ersättning till offentliga försvarare i sådana brottmål där endast en tilltalad och en offentlig förvarare förekommer, och där den sammanlagda förhandlingstiden understiger tre timmar och 45 minuter. Även om en utvidgning av det taxesatta området skulle göras torde knappast alla brottmål komma att omfattas. Ett tillägg av redaktionell art har därför gjorts avseende bemyndigandet att fastställa taxa, som förtydligar att taxor fastställs som skall tillämpas vid bestämmande av ersättning *i vissa fall*.

8.2 Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

22 §

Ändringen i *första stycket* motsvarar ändringen i 21 kap. 10 § rättegångsbalken. Vad som sagts i författningskommentaren till den bestämmelsen gäller också här. *Lagrådets* synpunkter på lagtexten i 21 kap. 10 § rättegångsbalken gäller även 22 § rättshjälpslagen. Därutöver skall förhållandet mellan den nya lydelsen av första stycket och paragrafens tredje stycke kommenteras.

Enligt de nu gällande bestämmelserna i tredje stycket skall det när ersättning bestäms beaktas om ett rättshjälpsbiträde genom vårdslöshet eller försummelse föranlett kostnad för rättshjälpen. Vidare gäller att

ersättningen får jämkas om biträdet har missbrukat sin behörighet att bevilja allmän rättshjälp eller besluta om substitution, eller om det annars finns särskilda skäl. Bedömningen enligt första stycket skall göras fristående från den bedömning som skall göras enligt tredje stycket. Bestämmelserna tar sikte på olika fall. Den prövning som förutsätts i första stycket skall göras i samtliga fall där begärt arvode skall prövas. En prövning enligt tredje stycket kan däremot endast bli aktuell om biträdet föranlett *kostnader för rättshjälpen* genom sitt agerande eller när ett ärende misskötts i så hög grad att bestämmelser om *avvisande av ombud* kan tillämpas (se prop. 1978/79:90 s. 210). Ersättning kan i sådana fall jämkas till noll, vilket inte är avsett vid en tillämpning av första stycket.

9 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429).

10 Lagtext

10.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 21 kap. 10 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
21 kap. 10 §[1]	
Offentlig försvarare har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. *Vid bedömningen av vad som är skäligt arvode skall uppdragets art och omfattning beaktas. Hänsyn skall också tas till andra omständigheter av betydelse, såsom den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med samt den tid som har lagts ned på uppdraget.* Har försvararen lämnat den misstänkte rådgivning i saken enligt rättshjälpslagen (1972:429), skall avdrag göras för den rådgivningsavgift som försvararen uppburit.	Offentlig försvarare har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. *Ersättningen för arbete skall bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av den timkostnadsnorm som regeringen fastställer. Timersättningen får avvika från timkostnadsnormen, om den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med eller andra omständigheter av betydelse ger anledning till det.* Har försvararen lämnat den misstänkte rådgivning i saken enligt rättshjälpslagen (1972:429), skall avdrag göras för den rådgivningsavgift som försvararen uppburit.
Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer fastställer taxa som skall tillämpas vid bestämmande av ersättningen.	Regeringen eller *den* myndighet som regeringen bestämmer fastställer *den* taxa som skall tillämpas vid bestämmande av ersättningen *i vissa fall samt meddelar föreskrifter om beräkning av ersättningen för tidsspillan.*

[1] Senaste lydelse 1983:920.

Offentlig försvarare får inte förbehålla sig ytterligare ersättning av den misstänkte. Om så ändå har skett, är förbehållet utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

10.2 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Härigenom föreskrivs att 22 § rättshjälpslagen (1972:429) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
22 §[1]	
Biträde, bodelningsförrättare och medlare har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. *Vid bedömningen av vad som är skäligt arvode skall uppdragets art och omfattning beaktas. Hänsyn skall också tas till andra omständigheter av betydelse, såsom den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med samt den tid som har lagts ned på uppdraget.* Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer taxa som skall tillämpas vid bestämmande av ersättningen.	Biträde, bodelningsförrättare och medlare har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. *Ersättningen för arbete skall bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av den timkostnadsnorm som regeringen fastställer. Timersättningen får avvika från timkostnadsnormen, om den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med eller andra omständigheter av betydelse ger anledning till det.* Regeringen eller den myndighet *som* regeringen bestämmer fastställer *den* taxa som skall tillämpas vid bestämmande av ersättningen *i vissa fall samt meddelar föreskrifter om beräkning av ersättningen för tidsspillan.*

Vid biträdesbyte enligt 21 § andra stycket gäller i fråga om det nya biträdets rätt till ersättning för arbete som har utförts före beslutet om bytet vad som sägs i 19 § första stycket.

Har biträde, bodelningsförrättare eller medlare genom vårdslöshet eller försummelse föranlett kostnad för rättshjälpen, skall detta beaktas vid ersättningens bestämmande. Om biträde missbrukat sin behörighet att bevilja allmän rättshjälp eller besluta om substitution eller det eljest föreligger särskilda skäl, får ersättningen jämkas.

Ersättning till biträde fastställes i mål eller ärende vid domstol av domstolen. Ersättning till biträde i annat fall och till bodelningsförrättare fastställes av Rättshjälpsmyndigheten. Ersättning till medlare fastställes av domstolen.

Ersättning till biträde skall fastställas i samband med att den rättsliga

[1]Senaste lydelse 1993:9.

angelägenheten avgörs genom dom eller beslut eller avslutas på något annat sätt. Ersättningen till bodelningsförrättare eller medlare skall fastställas när uppdraget har slutförts.

Har ett biträde underlåtit att i tid begära ersättning vid den domstol som haft att besluta om den och har biträdet därigenom förlorat rätten att få ersättning fastställd av domstolen, får Rättshjälpsmyndigheten fastställa ersättningen under förutsättning att biträdet inte kände till att angelägenheten varit anhängig vid domstolen eller att underlåtenheten beror på något annat ursäktligt misstag. Ersättningen skall då alltid stanna på staten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

Lagförslagen i utkastet till lagrådsremiss

1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 21 kap. 10 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
21 kap. 10 §[1]	
Offentlig försvarare har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. *Vid bedömningen av vad som är skäligt arvode skall uppdragets art och omfattning beaktas. Hänsyn skall också tas till* andra omständigheter av betydelse, såsom den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med *samt den tid som har lagts ned på uppdraget.* Har försvararen lämnat den misstänkte rådgivning i saken enligt rättshjälpslagen (1972:429), skall avdrag göras för den rådgivningsavgift som försvararen uppburit.	Offentlig försvarare har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. *Ersättning för arbete skall bestämmas med beaktande av uppdragets art och omfattning och med tillämpning av den timersättning (timkostnadsnorm) som regeringen fastställer. Ersättningen får avvika från timkostnadsnormen om* andra omständigheter av betydelse, såsom den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med, *ger anledning till det.* Har försvararen lämnat den misstänkte rådgivning i saken enligt rättshjälpslagen (1972:429), skall avdrag göras för den rådgivningsavgift som försvararen uppburit.
Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer fastställer taxa som skall tillämpas vid bestämmande av *ersättningen.*	Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer fastställer *hur ersättning för tidsspillan skall beräknas samt den* taxa som skall tillämpas vid bestämmande av *ersättning i vissa fall.*

Offentlig försvarare får inte förbehålla sig ytterligare ersättning av den misstänkte. Om så ändå har skett, är förbehållet utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

[1] Senaste lydelse 1983:920.

2 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Härigenom föreskrivs att 22 § rättshjälpslagen (1972:429) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
22 §[1]	
Biträde, bodelningsförrättare och medlare har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. *Vid bedömningen av vad som är skäligt arvode skall uppdragets art och omfattning beaktas. Hänsyn skall också tas till* andra omständigheter av betydelse, såsom den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med *samt den tid som har lagts ned på uppdraget.* Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer taxa som skall tillämpas vid bestämmande av *ersättningen.*	Biträde, bodelningsförrättare och medlare har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. *Ersättning för arbete skall bestämmas med beaktande av uppdragets art och omfattning och med tillämpning av den timersättning (timkostnadsnorm) som regeringen fastställer. Ersättningen får avvika från timkostnadsnormen om* andra omständigheter av betydelse, såsom den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med, *ger anledning till det.* Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer *hur ersättning för tidsspillan skall beräknas samt den* taxa som skall tillämpas vid bestämmande av *ersättning i vissa fall.*

Vid biträdesbyte enligt 21 § andra stycket gäller i fråga om det nya biträdets rätt till ersättning för arbete som har utförts före beslutet om bytet vad som sägs i 19 § första stycket.

Har biträde, bodelningsförrättare eller medlare genom vårdslöshet eller försummelse föranlett kostnad för rättshjälpen, skall detta beaktas vid ersättningens bestämmande. Om biträde missbrukat sin behörighet att bevilja allmän rättshjälp eller besluta om substitution eller det eljest föreligger särskilda skäl, får ersättningen jämkas.

Ersättning till biträde fastställes i mål eller ärende vid domstol av domstolen. Ersättning till biträde i annat fall och till bodelningsförrättare fastställes av Rättshjälpsmyndigheten. Ersättning till medlare fastställes av domstolen.

Ersättning till biträde skall fastställas i samband med att den rättsliga angelägenheten avgörs genom dom eller beslut eller avslutas på något annat sätt. Ersättningen till bodelningsförrättare eller medlare skall fastställas när uppdraget har slutförts.

[1]Senaste lydelse 1993:9.

Har ett biträde underlåtit att i tid begära ersättning vid den domstol som haft att besluta om den och har biträdet därigenom förlorat rätten att få ersättning fastställd av domstolen, får Rättshjälpsmyndigheten fastställa ersättningen under förutsättning att biträdet inte kände till att angelägenheten varit anhängig vid domstolen eller att underlåtenheten beror på något annat ursäktligt misstag. Ersättningen skall då alltid stanna på staten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

Lagrådsremissens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 21 kap. 10 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	21 kap.
	10 §[1]
Offentlig försvarare har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. *Vid bedömningen av vad som är skäligt arvode skall uppdragets art och omfattning beaktas. Hänsyn skall också tas till* andra omständigheter av betydelse, såsom den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med *samt den tid som har lagts ned på uppdraget.* Har försvararen lämnat den misstänkte rådgivning i saken enligt rättshjälpslagen (1972:429), skall avdrag göras för den rådgivningsavgift som försvararen uppburit.	Offentlig försvarare har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. *Ersättning för arbete skall bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som kan anses rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning, och med tillämpning av den timkostnadsnorm som regeringen fastställer. Timersättningen får avvika från timkostnadsnormen om* andra omständigheter av betydelse, såsom den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med, *ger anledning till det.* Har försvararen lämnat den misstänkte rådgivning i saken enligt rättshjälpslagen (1972:429), skall avdrag göras för den rådgivningsavgift som försvararen uppburit.
Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer fastställer taxa som skall tillämpas vid bestämmande av *ersättningen.*	Regeringen eller *den* myndighet som regeringen bestämmer fastställer *hur ersättning för tidsspillan skall beräknas samt den* taxa som skall tillämpas vid bestämmande av *ersättning i vissa fall.*

[1] Senaste lydelse 1983:920.

Offentlig försvarare får inte förbehålla sig ytterligare ersättning av den misstänkte. Om så ändå har skett, är förbehållet utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

2 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Härigenom föreskrivs att 22 § rättshjälpslagen (1972:429) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
22 §[1]	
Biträde, bodelningsförrättare och medlare har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. *Vid bedömningen av vad som är skäligt arvode skall uppdragets art och omfattning beaktas. Hänsyn skall också tas till* andra omständigheter av betydelse, såsom den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med *samt den tid som har lagts ned på uppdraget.* Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer taxa som skall tillämpas vid bestämmande av *ersättningen.*	Biträde, bodelningsförrättare och medlare har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. *Ersättning för arbete skall bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som kan anses rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning, och med tillämpning av den timkostnadsnorm som regeringen fastställer. Timersättningen får avvika från timkostnadsnormen om* andra omständigheter av betydelse, såsom den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med, *ger anledning till det.* Regeringen eller den myndighet *som* regeringen bestämmer fastställer *hur ersättning för tidsspillan skall beräknas samt den* taxa som skall tillämpas vid bestämmande av *ersättning i vissa fall.*

Vid biträdesbyte enligt 21 § andra stycket gäller i fråga om det nya biträdets rätt till ersättning för arbete som har utförts före beslutet om bytet vad som sägs i 19 § första stycket.

Har biträde, bodelningsförrättare eller medlare genom vårdslöshet eller försummelse föranlett kostnad för rättshjälpen, skall detta beaktas vid ersättningens bestämmande. Om biträde missbrukat sin behörighet att bevilja allmän rättshjälp eller besluta om substitution eller det eljest föreligger särskilda skäl, får ersättningen jämkas.

Ersättning till biträde fastställes i mål eller ärende vid domstol av domstolen. Ersättning till biträde i annat fall och till bodelningsförrättare fastställes av Rättshjälpsmyndigheten. Ersättning till medlare fastställes av domstolen.

Ersättning till biträde skall fastställas i samband med att den rättsliga angelägenheten avgörs genom dom eller beslut eller avslutas på något

[1]Senaste lydelse 1993:9.

annat sätt. Ersättningen till bodelningsförrättare eller medlare skall fastställas när uppdraget har slutförts.

Har ett biträde underlåtit att i tid begära ersättning vid den domstol som haft att besluta om den och har biträdet därigenom förlorat rätten att få ersättning fastställd av domstolen, får Rättshjälpsmyndigheten fastställa ersättningen under förutsättning att biträdet inte kände till att angelägenheten varit anhängig vid domstolen eller att underlåtenheten beror på något annat ursäktligt misstag. Ersättningen skall då alltid stanna på staten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1995-03-23

Närvarande: justitierådet Torkel Gregow, justitierådet Lars Å. Beckman, regeringsrådet Sigvard Holstad.

Enligt en lagrådsremiss den 16 mars 1995 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Cecilia Renfors.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

21 kap. 10 §

Paragrafen, som reglerar offentlig försvarares rätt till ersättning i anledning av uppdraget, föreslås ändrad på så sätt att en av regeringen fastställd timkostnadsnorm över lag skall vara avgörande vid bestämmande av ersättning för arbete. Det föreslås också bl.a. att betydelsen av den tidsåtgång som arbetet krävt skall komma till klart uttryck i lagtexten.

I förslaget har den nuvarande första meningen i första stycket, enligt vilken offentlig försvarare har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidspillan och utlägg som uppdraget har krävt, behållits oförändrad. I en andra mening anges att ersättning för arbete skall bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som kan anses rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av den timkostnadsnorm som regeringen fastställer. I tredje meningen ges föreskrifter om förutsättningar för att timersättningen skall få bestämmas till belopp som avviker från timkostnadsnormen. Andra stycket i förslaget innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter angående ersättning för tidsspillan och att fastställa taxa som skall tillämpas vid bestämmande av ersättning i vissa fall.

Förslaget föranleder frågan hur föreskriften i första stycket andra meningen om att ersättning för arbete skall bestämmas med tillämpning av timkostnadsnormen förhåller sig till bestämmelsen i första meningen om att ersättningen skall vara skälig. Lagrådet utgår från att föreskriften om tillämpning av timkostnadsnormen – liksom vad som föreskrivs angående tidsåtgång för uppdraget – avses vara underordnad bestämmelsen om att ersättningen skall vara skälig (jfr lagrådsremissen s. 15); annars skulle paragrafen innehålla två skilda regler om bestämmande av ersättningen.

Detta samband bör enligt Lagrådets mening komma till tydligare uttryck än som skett i remissförslaget. En möjlighet är att de inledande orden i första stycket andra meningen jämkas på följande sätt:

"Ersättningen skall i fråga om arbete bestämmas ... ". I så fall bör motsvarande ändringar göras i andra stycket. Ett annat och mera klargörande alternativ är att andra–fjärde meningarna i första stycket i förslaget får bilda ett särskilt, andra stycke, varvid andra och tredje styckena i förslaget blir tredje och fjärde stycken. Första meningen i första stycket skulle då utgöra ett särskilt stycke, dock med tillägg av en mening av förslagsvis följande lydelse: "Vid tillämpning härav skall beaktas vad som sägs i andra och tredje styckena".

Förslaget aktualiserar också frågan vad som gäller i fall en domstol skulle anse att timkostnadsnormen inte uppfyller kravet på skälig ersättning (jfr NJA 1993 s. 114 och 260). Mera konkret gäller frågan om och i så fall under vilka förutsättningar timkostnadsnormen kan åsidosättas. Som bestämmelsen är konstruerad kunde det möjligen hävdas att frågan om åsidosättande inte skulle avse själva timkostnadsnormen utan lagbestämmelsen om tillämpningen av timkostnadsnormen. Så bör dock inte regleringen uppfattas. Jämförelse skall alltså göras mellan timkostnadsnormen och regeln om skälig ersättning. Eftersom timkostnadsnormen skall fastställas av regeringen och vara tillämplig på alla ersättningar som tillkommer offentliga försvarare, kan den åsidosättas endast om det är uppenbart att den står i strid med bestämmelsen om att ersättningen skall vara skälig (11 kap. 14 § regeringsformen).

Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen

22 §

Vad Lagrådet har anfört i anslutning till förslaget om ändring av 21 kap. 10 § rättegångsbalken gäller också den föreslagna ändringen i 22 § rättshjälpslagen.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Rättegångsbalken	21 kap. 10 §	
Rätthjälpslagen (1972:429)	22 §	

Innehållsförteckning

A. Allmänna val m.m. ... 1
A 7. Kampanjkostnader m.m. för val till Europaparlamentet ... 1

D. Domstolsväsendet m.m. ... 1
D 2. Domstolarna m.m. ... 1

Arvoden på rättshjälpsområdet ... 2
Sammanfattning ... 2

1 Ärendet och dess beredning ... 3

2 Bakgrund ... 3

3 Gällande bestämmelser om arvoden till rättshjälpsbiträden och offentliga försvarare m.fl. ... 4

4 Taxorna och timkostnadsnormen ... 5

5 Nivån på timersättningen ... 7

6 Ekonomiska konsekvenser ... 12

7 Ikraftträdande m.m. ... 12

8 Författningskommentar ... 13
8.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken ... 13
8.2 Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) ... 14

9 Förslag till riksdagsbeslut ... 15

10 Lagtext ... 16
10.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken ... 16
10.2 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) ... 18

Bilaga 3.1 Lagförslagen i utkastet till lagrådsremiss ... 20
1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken ... 20
2 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) ... 21

Bilaga 3.2 Lagrådsremissens lagförslag ... 23
1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken ... 23
2 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) ... 25

Bilaga 3.3 Lagrådets yttrande ... 27

Rättsdatablad ... 29

Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet
(tredje huvudtiteln)

A. Utrikesförvaltningen m.m.

A 1. Utrikesförvaltningen

I regeringens prop. 1994/95:100 bil. 4 har för utrikesförvaltningen föreslagits ett ramanslag på 2 666 663 000 kr (1 764 495 000 kr för 12-månadersperioden).

Från detta anslag finansieras löner och andra förvaltningskostnader, till vilka främst hör kostnader för lokaler och bostäder utomlands, utlandstillägg samt deltagande i internationella möten och förhandlingar.

Till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen den 1 januari 1995 har merkostnader uppstått vid bl.a. EU-representationen i Bryssel och vid det nyupprättade EU-sekretariatet på handelsavdelningen samt för att upprätthålla vissa tekniskt-administrativa stödfunktioner. Vidare ställer ett aktivt svenskt medlemskap i EU krav på ökad närvaro vid möten och förhandlingar både i Bryssel och i andra EU-huvudstäder.

Vid fastställandet av förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96 kunde inte hänsyn tas till dessa merkostnader. Regeringen anser därför att anslaget utöver tidigare förslag bör tillföras ytterligare 43 700 000 kr under det förlängda budgetåret 1995/96.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

med ändring av riksdagens beslut (bet. 1994/95:UU14, rskr. 1994/95:216) till *Utrikesförvaltningen* för budgetåret 1995/96 anvisar ett ramanslag på 2 710 363 000 kr.

A 5. Utredningar m.m.

I regeringens prop. 1994/95:100 bil. 4 har för ändamålet utredningar m.m. föreslagits ett reservationsanslag på 15 809 000 kr (10 478 000 kr för 12-månadersperioden).

Från anslaget finansieras främst utredningar inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde.

Som medlem i EU kommer Sverige att delta i den s.k. översynskonferensen om EU-samarbetet som medlemsstaterna beslutat skall inledas år 1996. Regeringen har beslutat tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att belysa viktigare sakfrågor och stimulera den offentliga debatten inför denna regeringskonferens. Vid fastställandet av förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96 kunde inte hänsyn tas till de merkostnader som detta förberedelsearbete kommer att medföra. Regeringen anser därför att anslaget utöver tidigare förslag bör tillföras ytterligare 15 000 000 kr under det förlängda budgetåret 1995/96 för att även andra angelägna utredningar skall kunna fullföljas.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

med ändring av riksdagens beslut (bet. 1994/95:UU14, rskr. 1994/95:216) till *Utredningar m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar ett reservationsanslag på 30 809 000 kr.

B. Bidrag till vissa internationella organisationer

B 9. Fredsbevarande verksamhet

I regeringens prop. 1994/95:100 bil. 4 har för fredsbevarande verksamhet föreslagits ett reservationsanslag på 1 341 948 000 kr. Av samma proposition bil. 1, sid. 112 framgår att anslag som pris- och löneomräknats budgeterats med hänsyn till ett produktivitetskrav om 0,99 % på 12-månadersbasis, vilket motsvarar den genomsnittliga årliga produktivitetsförbättringen inom näringslivets tjänstesektor under de senaste tio åren. Anslaget för fredsbevarande verksamhet räknas normalt upp med en pris- och löneomräkningsfaktor som motsvarar den som tillämpas för Försvarsmaktens anslag. I budgetarbetet räknades anslaget för fredsbevarande verksamhet dock upp med en procentsats som förutsatte ett produktivitetskrav om 0,99 %. Det är regeringens mening att anslaget i fråga bör undantas från produktivitetskravet och räknas upp med 0,99 % eller 10 860 000 kr under budgetåret 1995/96 (18 månader).

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

med ändring av riksdagens beslut (bet. 1994/95:UU14, rskr. 1994/95:216) till *Fredsbevarande verksamhet* för budgetåret 1995/96 anvisar ett reservationsanslag på 1 352 808 000 kr.

C. Internationellt utvecklingssamarbete

C 7. Övriga biståndsrelaterade insatser [1]

[1] I prop. 1994/95:100 bil. 4 redovisat under anslaget C 7. Övrigt.

Regeringen har i prop. 1994/95:100 bil. 4 i tabeller på sid. 14 och sid. 76 redovisat ett felaktigt belopp för avräkningarna från biståndsramen. Det korrekta beloppet för avräkningarna för övriga biståndskostnader under andra anslag skall vara 386 700 000 kr (257 800 000 kr för tolv månader) och det totala beloppet för avräkningar 2 894 700 000 kr (1 929 800 000 kr för tolv månader). Utgiftsutrymmet under littera C. Internationellt utvecklingssamarbete har som en följd av felräkningen blivit 3 869 000 kr för litet. Beloppet bör enligt regeringen anvisas anslagsposten 3. Övriga insatser under anslaget C 7, vars rubrik samtidigt ändras till Övriga biståndsrelaterade insatser.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen
med ändring av riksdagens beslut (bet. 1994/95:UU15, rskr. 1994/95:242) till *Övriga biståndsrelaterade insatser* för budgetåret 1995/96 anvisar ett reservationsanslag på 77 200 000 kr.

E. Utrikeshandel och exportfrämjande

E 1. Kommerskollegium

Regeringen har i prop. 1994/95:100 bil. 4 föreslagit att till Kommerskollegium anvisas 61 275 000 kr för budgetåret 1995/96 (40 548 000 kr för 12-månadersperioden). Regeringen har också i nämnda proposition anmält sin avsikt att återkomma till riksdagen i frågan om förstärkning av kollegiets verksamhet mot bakgrund av EU-medlemskapet. Regeringen har vidare i prop. 1994/95:152 Regler för godkända och auktoriserade revisorer föreslagit en reduktion av kollegiets anslag för budgetåret 1995/96 med 5 250 000 kr (3 500 000 kr för 12-månadersperioden). Regeringen återkommer nu till frågan om förstärkning av kollegiets verksamhet.

Regeringens avsikt att aktivt medverka i utformningen av den gemensamma handelspolitiken inom EU och att tillse att svenska intressen tillvaratas så långt som möjligt innebär nya arbetsuppgifter och krav för den handelspolitiska förvaltningen. Kommerskollegium spelar härvid en viktig roll.

Genom EU-medlemskapet utsträcks Kommerskollegiums uppgifter till att tillhandahålla beslutsunderlag och utredningar på en rad nya områden

inom ramen för tullunionen och den gemensamma handelspolitiken. Behovet av dylikt underlag har vuxit dels genom det stora antal frågor som Sverige som EU-medlem har att ta ställning till på det handelspolitiska området, dels genom att den gemensamma handelspolitiken är komplex och mångfacetterad och att arbetet med att formulera svenska ställningstaganden därför i hög grad kräver den typ av expertkunskaper som finns inom Kommerskollegium. Dessutom bedrivs inom EU en mycket aktiv politik när det gäller att utveckla förbindelserna med andra länder och denna politik innefattar i hög grad handelspolitiska initiativ. Även medverkan i utformningen av EU:s ställningstaganden i alla de frågor som kommer att diskuteras inom den nya världshandelsorganisationen WTO ställer krav på svenska analyser och utredningar. Ett område som kräver särskild uppmärksamhet är frågan om EU:s användning av handelspolitiska skyddsinstrument, framför allt på antidumpningsområdet.

EU-medlemskapet innebär också att kollegiet administrerar ett stort antal importlicenser framför allt på teko-området. Sverige utgör i detta avseende en del av EU-administrationen, vilket leder till nya arbetsuppgifter också i form av t.ex. samrådsförfaranden och datakommunikation med kommissionen.

Kommerskollegium fungerar som ett informationscentrum för frågor om regelverket i EG/EU. Ett stort informationsbehov föreligger såväl hos företag som hos allmänheten om vilka regler som gäller i medlemskapet.

Även vad gäller handelsprocedurfrågorna har kraven ökat på kollegiet. Detta område är omfattande och hanteras inom EU under respektive generaldirektorat. Tidigare har för svensk del EFTA-sekretariatet stått för bevakning, samordning och utformning av inlagor i olika sammanhang. I medlemskapet måste således Sverige bevaka och arbeta med handelsprocedurfrågorna i kommissionens olika grupperingar utan det bistånd som EFTA-sekretariatet har stått för.

Sammantaget medför den redovisade utökningen av Kommerskollegiums ansvarsområden och uppgifter behov av ökade resurser med 15 000 000 kr för det förlängda budgetåret 1995/96. Insatserna finansieras genom neddragningar av annan verksamhet inom Utrikesdepartementets huvudtitel.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

under tredje huvudtitelns ramanslag *Kommerskollegium* för budgetåret 1995/96 anvisar 15 000 000 kr utöver vad som har föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 4 och prop. 1994/95:152.

E 6. Europainformation m.m.

Regeringen har i prop. 1994/95:100 bil. 4 föreslagit att 9 000 000 kr tilldelas en fortsatt saklig och bred informationsverksamhet om det europeiska integrationsarbetet under budgetåret 1995/96. Vidare har en särskild utredare tillsatts med uppgift att utreda hur den samlade samhälleliga Europa-informationen bör vara utformad efter den 30 juni 1995 (dir. 1994:159). Utredaren har inte kommit med sina förslag än. Sekretariatet för Europainformation - som fram till folkomröstningen svarade för sådan information om EES och EU - har genom riksdagens beslut getts möjlighet att fortsätta sin informationsverksamhet till allmänheten även under våren 1995 mot bakgrund av att informationsinsatser krävs med anledning av förberedelserna inför regeringskonferensen år 1996 (prop. 1994/95:105 avsnitt 3, bet. KU 1994/95:31, rskr. 1994/95:173). Därutöver har regeringen inrättat en parlamentarisk kommitté med uppdrag att under år 1995 förbereda Sveriges medverkan i regeringskonferensen år 1996 genom utredningar och aktiviteter avsedda att stimulera den offentliga debatten (dir. 1995:15).

En rad insatser planeras vid Utrikesdepartementet vilka kräver utökade resurser jämfört med tidigare föreslaget belopp för budgetåret 1995/96 om 9 miljoner kronor. Utgångspunkten är att Sekretariatet för Europainformation upphör som planerat den 30 juni 1995. Detta medför att Utrikesdepartementet behöver ökade resurser för att komplettera sin nuvarande verksamhet. De insatser som planeras är - förutom publikationer av olika slag om EU och eventuellt EES bl.a. i form av s.k. grönböcker - informationsmaterial som t.ex. Fakta Europa, faktaskriftserie inför regeringskonferensen, s.k. medborgarsamtal om EU m.fl. aktiviteter som inte omfattas av uppdraget till den parlamentariska kommittén. För dessa insatser behövs ytterligare 7 200 000 kr för det förlängda budgetåret 1995/96. Insatserna finansieras genom neddragningar av annan verksamhet inom Utrikesdepartementets huvudtitel.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

under tredje huvudtitelns reservationsanslag *Europainformation m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar 7 200 000 kr utöver vad som har föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 4.

E 10. Delegationen för översättning av EG:s regelverk

1995/96 Nytt anslag (förslag) 1 000

Regeringen beslutade den 18 januari 1990 att tillsätta en delegation för att svara för översättning av det regelverk som omfattades av EES-avtalet. Delegationen har sedermera fått i uppdrag att också översätta de EG-

rättsakter som aktualiseras vid ett svenskt medlemskap. Delegationens uppgift slutförs under våren 1995.

Gemenskapens institutioner har att från datum för Sveriges medlemskap i EU svara för översättning till svenska av relevanta dokument. Institutionernas personalresurser för översättning visar sig emellertid inledningsvis vara bristfälliga och man har därför vänt sig till den svenska regeringen med begäran om visst stöd i denna fråga.

Enligt regeringens mening är det angeläget att bistå gemenskapens institutioner med översättningsarbetet på uppdragsbasis under en begränsad övergångsperiod till dess att institutionerna byggt upp sin översättningskapacitet. Därmed erhålls också ett inflytande över det svenska EG-regelverkets språkliga utveckling under en infasningsperiod. Regeringen beslutade den 6 april att ge Delegationen för översättning av EG:s regelverk i uppdrag att ge förslag om en fortsatt verksamhet under en begränsad övergångsperiod samt att inleda förhandlingar om avtal med de berörda institutionerna.

Den fortsatta översättningsverksamheten skall till skillnad från tidigare helt finansieras av berörda institutioner på uppdragsbasis. Uppdragsintäkterna och kostnaderna för verksamheten föreslås redovisas under ett nytt 1 000-kronors anslag.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

till *Delegationen för översättning av EG:s regelverk* för budgetåret 1995/96 anvisar ett anslag på 1 000 kr.

Socialdepartementet

Socialdepartementet
(Femte huvudtiteln)

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m.m.,
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
3. godkänner vad regeringen föreslår om en enhetlig kompensationsnivå om 75 % i sjuklönesystemet samt i sjuk- och föräldraförsäkringarna (avsnitt 4),
4. godkänner att ersättningen från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen för sjukresor slopas per den 1 januari 1996,
5. till förslagsanslaget *Sjukvårdsförmåner m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 3 094 000 000 kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 6,
6. till förslagsanslaget *Föräldraförsäkringen* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 1 202 000 000 kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 6,
7. till förslagsanslaget *Sjukpenning och rehabilitering* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 3 419 000 000 kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 6,
8 godkänner att statsbidraget till missbrukarvård och ungdomsvård slopas per den 1 januari 1996,
9. till reservationsanslaget *Bidrag till missbrukarvård och ungdomsvård* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 645 000 000 kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 6,
10. till reservationsanslaget *Stimulansbidrag till särskilda boendeformer och rehabilitering* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 50 000 000 kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 6,
11. till *SBL Vaccin AB* för budgetåret 1995/96 anvisar ett förslagsanslag på 40 000 000 kronor,
12. till *Information om organdonation m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar ett reservationsanslag på 10 000 000 kronor,
13. till ramanslaget *Allmänna försäkringskassor* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 32 500 000 kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 6,

14. till ramanslaget *Riksförsäkringsverket* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 300 000 kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 6,
15. till förslagsanslaget *Bidrag till hälso- och sjukvård* för budgetåret 1995/96 anvisar 32 800 000 kronor utöver vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 6,
16. godkänner inriktningen av de besparingsåtgärder inom bostadsbidragssystemet som regeringen förordar (avsnitt 13),
17. till förslagsanslaget *Bostadsbidrag* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 910 000 000 kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 6.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[1]	
I andra fall än som avses i 2 § skall det fastställda priset för samtidigt på grund av sjukdom förskrivna och inköpta läkemedel sättas ned med hela det belopp som överstiger *135* kronor för ett läkemedel och med hela det belopp som överstiger *35* kronor för varje ytterligare läkemedel. Nedsättningen med hela det belopp som överstiger *135* kronor skall göras på det läkemedel som har högst pris. Nedsättning skall göras endast till den del det sammanlagda priset för läkemedlen överstiger *135* kronor med tillägg av *35* kronor för varje läkemedel utöver det första. Om en förskrivning är avsedd att expedieras mer än en gång, gäller nedsättningen köpesumman vid varje avsett expeditionstillfälle.	I andra fall än som avses i 2 § skall det fastställda priset för samtidigt på grund av sjukdom förskrivna och inköpta läkemedel sättas ned med hela det belopp som överstiger *160* kronor för ett läkemedel och med hela det belopp som överstiger 60 kronor för varje ytterligare läkemedel. Nedsättningen med hela det belopp som överstiger *160* kronor skall göras på det läkemedel som har högst pris. Nedsättning skall göras endast till den del det sammanlagda priset för läkemedlen överstiger *160* kronor med tillägg av *60* kronor för varje läkemedel utöver det första. Om en förskrivning är avsedd att expedieras mer än en gång, gäller nedsättningen köpesumman vid varje avsett expeditionstillfälle.
Vid beräkning av prisnedsättningen beaktas inte den avgift som kan ha uttagits för expedition av telefonförskrivna läkemedel.	Vid beräkning av prisnedsättningen beaktas inte den avgift som kan ha uttagits för expedition av telefonförskrivna läkemedel.

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

[1]Lydelse enligt prop. 1994/95:100 bil. 6. (Senaste lydelse 1994:317.)

Med det fastställda priset enligt första stycket avses ett pris som har fastställts av Riksförsäkringsverket. Om ett pris inte har fastställts på ett läkemedel i denna ordning omfattas läkemedlet inte av prisnedsättning.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter

1. om vilka receptfria läkemedel som omfattas av prisnedsättningen, och

2. om undantag från prisnedsättningen för ett visst receptbelagt läkemedel eller en viss grupp av sådana läkemedel.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

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

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 10 och 12 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

10 §[2]

En förälder har rätt till *tillfällig föräldrapenning* för vård av ett barn, som inte har fyllt tolv år, om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med

1. sjukdom eller smitta hos barnet,
2. sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare,
3. besök i samhällets förebyggande barnhälsovård,
4. vårdbehov som uppkommer till följd av att barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna, under förutsättning att sistnämnda barn omfattas av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning.

För vård av ett barn vars levnadsålder understiger 240 dagar utges tillfällig föräldrapenning enligt första stycket endast om tillsynen av barnet är stadigvarande ordnad eller om barnet vårdas på sjukhus. För vård av ett barn som är äldre än som nyss sagts utges tillfällig föräldrapenning enligt första stycket inte för tid under vilken annars föräldrapenning skulle ha uppburits; undantag gäller dock om barnet vårdas på sjukhus.

En förälder har rätt till tillfällig föräldrapenning från och med det kalenderår under vilket barnet fyller fyra år till och med det kalenderår under vilket barnet fyller tolv år även när föräldern avstår från förvärvsarbete i samband med föräldrautbildning, besök i barnets skola eller besök i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg i vilken barnet deltar (kontaktdagar). *En förälder till barn som omfattas av 1 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har dock rätt till kontaktdagar från barnets födelse till dess att det fyller sexton år.*

En förälder till barn som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har rätt till tillfällig föräldrapenning från barnets födelse till dess att det fyller sexton år även när föräldern avstår från förvärvsarbete i samband med föräldrautbildning, besök i barnets skola eller besök i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg i vilken barnet deltar (kontaktdagar).

[1] Lagen omtryckt 1982:120.
[2] Senaste lydelse 1994:605.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

Rätt till tillfällig föräldrapenning tillkommer även en fader som avstår från förvärvsarbete i samband med barns födelse för att närvara vid förlossningen, biträda i hemmet eller vårda barn. Motsvarande gäller i tillämpliga delar för en fader vid adoption av barn, om barnet inte fyllt tio år. Som adoption anses även att någon tar emot ett barn i avsikt att adoptera det.

12 §[3]

Tillfällig föräldrapenning enligt 10 § första stycket och 10 a § utges under sammanlagt högst 60 dagar för varje barn och år. Tillfällig föräldrapenning enligt 11 § utges under högst 60 dagar för varje barn och år. Om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 10 § första stycket 1, 3 och 4 och 10 a § utges tillfällig föräldrapenning under ytterligare högst 60 dagar för varje barn och år.

Tillfällig föräldrapenning enligt 10 § tredje stycket utges under högst *två dagar per barn och år. I fall som avses i 10 § tredje stycket andra meningen utges dock tillfällig föräldrapenning under högst* tio dagar per barn och år.	Tillfällig föräldrapenning enligt 10 § tredje stycket utges under högst tio dagar per barn och år.

Tillfällig föräldrapenning enligt 10 § fjärde stycket utges under högst tio dagar per barn. Sådan tillfällig föräldrapenning utges inte för tid efter sextionde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen. Vid adoption räknas tiden från den tidpunkt föräldrarna fått barnet i sin vård.

Uppbär en förälder oavkortade löneförmåner under tid då han bedriver studier, jämställs avstående från studier med avstående från förvärvsarbete vid tillämpning av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning, i den mån föräldern går miste om löneförmånerna.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

[3] Senaste lydelse 1993:743.

3 Inledning

Med anledning av det ansträngda budgetläget gör regeringen bedömningen att såväl engångsbesparingar som regelförändringar som innebär bestående besparingar, behöver göras inom Socialdepartementets område.

En enhetlig ersättningsnivå om 75 % av förmånsgrundande inkomst i såväl sjukersättningssystemen och föräldraförsäkringen som arbetslöshetsförsäkringen föreslås införas den 1 januari 1996. Karensdagen bibehålls i sjukförsäkringen och sjuklönesystemet.

För att stoppa utgiftsutvecklingen inom systemen för bostadsbidrag och assistansersättning föreslår regeringen att regelförändringar genomförs.

Med anledning av ändrat administrativt huvudmannaskap för ersättningar till privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster föreslås att medel överförs från Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna till sjukvårdshuvudmännen.

Som en följd av införandet av ett generellt statsbidrag till landsting och kommuner fr.o.m. år 1996 avskaffas den särskilda ersättningen från sjukförsäkringen för sjukresor. Vidare läggs det riktade statsbidraget till missbrukarvård och ungdomsvård in i det generella statsbidraget till kommunerna.

Som engångsbesparingar tidigareläggs regelförändringar rörande tandvårdsförsäkringen och läkemedelsförmånen samt föräldraförsäkringen. Ytterligare engångsbesparingar är bl.a. indragningar av vissa reservationer och neddragning av föreslaget belopp för yrkesinriktad rehabilitering för budgetåret 1995/96. Vidare avses vinstmedel från Systembolaget AB och Apoteksbolaget AB tillföras staten.

Regeringen föreslår att medel anvisas till två nya anslag, dels ett avseende kapitaltillskott till SBL Vaccin AB (40 miljoner kronor), dels ett avseende medel för information om organdonation m.m. (10 miljoner kronor).

Utdelning från Systembolaget AB

I preliminärt bokslut för år 1994 redovisar Systembolaget AB årets vinst till 262 miljoner kronor efter skatt. Efter avsättning för fondemission och till reservfond avses 210 miljoner kronor inlevereras till statsverket.

Utdelning från Apoteksbolaget AB

Apoteksbolaget ägs till två tredjedelar av staten och till en tredjedel av bolagets pensionsstiftelse. Bolaget är inte vinstmaximerande, vilket innebär att bolagets försäljningsmarginaler sänks när ekonomin så tillåter. Den senaste förändringen genomfördes den 1 januari 1994 då försäljningsmarginalen sänktes med drygt två procentenheter. Dessförinnan hade marginalen sänkts med två procentenheter den 1 juni 1993.

Apoteksbolagets omsättning uppgick till 18,7 miljarder kronor år 1994, vilket innebär en ökning med 11 procent. Ökningen beror främst på att

det förskrivs allt mer avancerade och därmed dyrare läkemedel. Resultatet före bokslutsdispositioner och skatt uppgick till 435 miljoner kronor.

Vid bolagsstämma den 7 juni 1995 avses beslut bli fattat om en utdelning till ägarna om 330 miljoner kronor varav 110 miljoner kronor med automatik tillfaller bolagets pensionsstiftelse.

Indragning av vissa reservationer m.m.

Regeringen har i dag beslutat att som besparing dra in reservationer motsvarande ca 14 miljoner kronor från femte huvudtiteln. Anslag som berörs är bl.a. Beredskapslagring och utbildning m.m. för hälso- och sjukvård i krig (2,6 miljoner kronor), Bidrag till missbrukar- och ungdomsvård (1,3 miljoner kronor), Bidrag till organisationer (1,8 miljoner kronor), Bidrag till husläkarsystemet (4 miljoner kronor). Vidare har nyligen regeringen dragit in reservationer motsvarande 61,4 miljoner kronor.

Dessutom har regeringen beslutat att som besparing dra in 20 miljoner kronor från anslaget Stimulansbidrag till särskilda boendeformer och rehabilitering m.m. för innevarande budgetår.

Sammanfattning av föreslagna besparingar och reformer

Sammantaget innebär förslagen inom Socialdepartementets ansvarsområde i denna proposition att nettobesparingen uppgår till 0,5 miljarder kronor för budgetåret 1994/95, till 5,8 miljarder kronor budgetåret 1995/96, till 5,5 miljarder kronor år 1997 och till 4,8 miljarder kronor år 1998.

Föreslagna engångsbesparingar för perioden t.o.m. år 1998 uppgår sammantaget till ca 2,8 miljarder kronor.

Föreslagna finansieringsåtgärder och reformer i miljoner kronor (netto)

	94/95 (6 mån)	95/96 18 mån	12 mån	1997	1998
Varaktiga finansieringsåtgärder					
Bostadsbidrag (960701)		– 750	0	– 1 500	– 1 500
75%-paketet: exkl. förslag i BP 95 (960101)[1]		– 1 790	– 895	– 1 790	– 1 790
Assistansersättning		– 1 226	– 613	– 1 226	– 1 226

	94/95 (6 mån)	95/96 18 mån	12 mån	1997	1998
Engångsvisa finansieringsåtgärder					
Tandvård: höjd självrisk (950701, tidigareläggning)		– 300	– 200	– 200	
Läkemedel: höjd egenavgift (950701)[2]		– 1 200	– 800	– 800	– 300
Indragning av reservationer	– 75				
Utdelning Systembolaget	– 210				
Utdelning Apoteksbolaget	– 220				
Stimulansbidrag till särskilda boendeformer	– 20	– 50	– 50		
Bidrag till missbrukarvård		– 215	– 215		
Yrkesinriktad rehabilitering		– 70	– 47		
Slopande av kontaktdagar (950701, tidigareläggning)		– 190	– 130		
Summa finansiering	**– 525**	**– 5 791**	**– 2 950**	**– 5 516**	**– 4 816**
Reformer					
Ägartillskott SBL Vaccin AB		+ 40	+ 40		
Information organdonation		+ 10	+ 10		
Summa reformer		**+ 50**	**+ 50**		
Totalt	**– 525**	**–5 741**	**–2 900**	**–5 516**	**–4 816**

1) I budgetpropositionen 1995 beräknades "75%-paketet" innebära en sammanlagd besparing om 225 miljoner kronor. Det nu förslagna "75%-paketet" innebär en sammanlagd besparing om 2 015 miljoner kronor, dvs. 1 790 miljoner kronor utöver vad som föreslagits i BP 95. Därtill kommer besparingar hänförliga till ändringar i bl.a. havandeskapspenning och närståendepenning. Dessa besparingar kommer att preciseras senare under året.

2) Av besparingen är 300 miljoner kronor (12 mån) varaktig finansiering.

4 Enhetlig ersättningsnivå på 75 %

Regeringens förslag: En enhetlig ersättningsnivå om 75 % av förmånsgrundande inkomst skall införas i sjukersättningssystemen och föräldraförsäkringen fr.o.m. den 1 januari 1996. Karensdagen bibehålls i sjukersättningssystemen.

Skälen för regeringens förslag: I 1995 års budgetproposition föreslog regeringen att en enhetlig ersättningsnivå om 75 % av förmånsgrundande inkomst skulle införas i sjukersättningssystemen och föräldraförsäkringen. Samtidigt som förslaget ingick i besparingsprogrammet, var det ett ställningstagande för att en allmän ohälsoförsäkring också i fortsättningen skall stå för merparten av försäkringsskyddet vid inkomstbortfall orsakat av sjukdom eller skada. Som ett led i strävandena att skapa en både rättvis och effektiv försäkring var det regeringens mening att den enhetliga ersättningen skulle utges från första dagen, dvs. att karensdagen skulle avskaffas.

Det ingick också i regeringens förslag att den mer precisa utformningen av försäkringsskyddet vid ohälsa skulle utredas vidare av Sjuk- och arbetsskadeberedningen (S 1993:07). Med hänsyn till fortsatt osäkerhet i det ekonomiska och statsfinansiella läget finner regeringen det nu motiverat att precisera ett mer långtgående förslag. I syfte att minska kostnaderna för försäkringarna och samtidigt ge ett försvarligt skydd mot inkomstbortfall bör det fr.o.m. den 1 januari 1996 införas en enhetlig ersättningsnivå om 75 % av den förmånsgrundande inkomsten i såväl sjuk- och föräldraförsäkringarna som i arbetslöshetsförsäkringen (om arbetslöshetsförsäkringen, se bilaga 11 till denna proposition). Denna ersättningsnivå införs även i sjuklönesystemet. Den kostnadsbesparing som därvid uppkommer för arbetsgivarna kommer att neutraliseras. Karensdagen bibehålls i sjukförsäkringen och sjuklönesystemet.

Villkoren i sjukersättningssystemen skiljer sig på olika sätt från villkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Försäkringarna har olika ändamål. Arbetslöshetsförsäkringen skall dels ge ekonomisk trygghet vid arbetslöshet, dels vara så utformad att den underlättar och stimulerar till så snar återgång som möjligt till produktivt arbete. Sjukförsäkringen skall ge skydd mot inkomstbortfall vid sjukdom eller skada. Även inom sjukförsäkringen tillämpas arbetslinjen på så sätt att ersättningen är relaterad till förvärvsinkomsten och genom att den försäkrade får stöd för rehabilitering.

Den höga arbetslösheten utsätter arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringen för stora påfrestningar. Arbetslösheten medför också hälsoproblem. Det finns en kontaktyta mellan trygghetssystemen, som gör att enhetliga villkor kan verka stödjande för att systemen skall fungera väl både ur individernas och det allmännas synvinkel. Omkring 25 % av de långtidssjukskrivna saknar i dag arbete. Om ersättningarna görs likvärdiga, behöver inte någon arbetslös känna sig frestad att söka

förlänga sjukskrivningstiden snarare än att aktivt börja söka ett nytt arbete. Därmed undviks också den passivisering som riskerar att följa av sjukskrivning.

Även andra villkor i ett trygghetssystem än ersättningarnas storlek kan ha betydelse för hur effektiva åtgärderna i angränsande trygghetssystem blir. För en långtidssjuk som saknar arbete är drivkrafterna för rehabilitering utomordentligt svaga om den som tillfrisknar riskerar arbetslöshet utan någon rätt till ersättning. Detta är ett exempel bland flera på frågor som rör samspelet mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Andra konkreta frågor rör kvalifikationsregler samt försäkrad inkomst. Huruvida dessa skillnader är rationella eller kan behöva ändras, bör analyseras gemensamt av Sjuk- och arbetsskadeberedningen och en kommande utredning om arbetslöshetsförsäkringen. En särskild utredning kommer vidare att tillsättas i samråd mellan social- och arbetsmarknadsministrarna för att göra en bred analys av de äldres situation på en alltmer krävande och rörlig arbetsmarknad samt av alternativ till förtidspensionering när ohälsoprövningen för förtidspension skärps.

Ersättning med 75 % av den förmånsgrundande inkomsten och en karensdag innebär en stram allmän ohälsoförsäkring. Den ger ändå skydd på en försvarlig nivå och bygger på principen om inkomstrelaterad ersättning. Att en enhetlig nivå införs har till syfte att skapa en stabil allmän försäkring. De många olika nivåerna i nu gällande försäkringar har varit svåröverskådliga för den enskilde och administrativt betungande för försäkringskassorna. Det är också tveksamt vilken betydelse den förhöjda ersättningen vid rehabilitering har för att goda resultat skall uppnås. För dem som är sjuka mer än ett år innebär hittillsvarande regel om sänkt ersättning från 80 till 70 % en svårförståelig sänkning av levnadsstandarden. Särregler i försäkringen leder också naturligen till diskussion av hur rationella de är och därmed också till frekventa förändringar. Det är nu regeringens syfte att skapa en stabilare allmän ohälsoförsäkring.

Redan idag finns på marknaden tilläggsförsäkringar, ofta genom avtal mellan arbetsmarknadens parter, som ger ersättning i olika situationer utöver vad den allmänna försäkringen ger. Med lägre ersättning från den allmänna försäkringen kan intresset för och betydelsen av tilläggsförsäkringar bli större. Dessa kan utformas som värdefulla komplement till den allmänna försäkringen. Det finns emellertid risker för och exempel på att avtalsförsäkringar ger förstärkningar främst till dem som sällan riskerar att råka ut för ohälsa och som därför till en låg kostnad kan förhandla sig till en förmån. Om påtagliga skillnader skulle utvecklas på detta sätt i de sociala villkoren för olika grupper på arbetsmarknaden, riskerar det samlade försäkringsskyddet att bli orättvist. Detta vore i sig olyckligt och skulle urgröpa försäkringens stabilitet och effektivitet eftersom omotiverade skillnader i förmåner föder krav på kompensation. Ett annat problem med avtalsförsäkringar är att de kan ge förmåner som upphäver eller i alltför hög grad minskar de självrisker som finns i den allmänna försäkringen. En alltför generös utfyllnad vid sjukfrånvaro eller för äldre med nedsatt arbetsförmåga kan medföra ett ökat utnyttjande av den allmänna försäkringen vars kostnader därmed stiger.

Ett gemensamt intresse bör finnas, inte minst i nuvarande ekonomiska läge, för det allmänna och för arbetsmarknadens parter att få till stånd stabila, trygga och ekonomiskt hållbara villkor i arbetslivet. Ett rättvist och effektivt samlat försäkringsskydd har stor betydelse för detta. Det är mot den bakgrunden som Sjuk- och arbetsskadeberedningen i nya direktiv avses få i uppdrag att i samråd med företrädarna för parterna analysera samspelet mellan tilläggsförsäkringar och den allmänna ohälsoförsäkringen. Om en samsyn kan nås kring kriterier för hur det samlade försäkringsskyddet skall bli rättvist och effektivt, skapas också förutsättningar för att frågor om tilläggsförsäkringar helt lämnas till parternas ansvar. De särskilda minskningsregler som nu gäller för sjukpenning kan då slopas. En fördel med att parterna tar på sig en del av ansvaret för det samlade försäkringsskyddet är att kostnaderna då mer omedelbart beaktas inom lönebildningen.

Inom Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna drivs ett systematiskt arbete med att minska ohälsotalet. Ansträngningarna för att minska de långa sjukskrivningarna och förtidspensioneringen har avsatt tydliga resultat. Antalet personer som är sjukskrivna mer än ett år minskade med drygt 5 000 mellan åren 1993 och 1994 till 31 983. Även den tidigare ökningen av antalet beviljade förtidspensioner bröts under år 1994 med en minskning från 62 465 år 1993 till 48 531 år 1994. Att de långa sjukskrivningarna minskar utan att förtidspensioneringarna blir fler, kan vara ett tecken på att insatserna för rehabilitering blivit effektivare. I sitt fortsatta arbete är det angeläget att Sjuk- och arbetsskadeberedningen gör en bedömning av hur verksamheten fungerar och om åtgärder för att öka arbetsgivarens engagemang såväl i förebyggande insatser som i rehabilitering ytterligare kan förbättra resultaten. Ett sätt att öka arbetsgivarens intresse i detta sammanhang är en förlängd sjuklöneperiod. Sjuk- och arbetsskadeberedningen kommer att ges i uppdrag att pröva sjuklöneperiodens längd och förlängning.

Det föreligger inga klara belägg för att den förhöjda ersättning som utgår i samband med arbetslivsinriktad rehabilitering har någon påtaglig betydelse för rehabiliteringsarbetet. Av besparingsskäl föreslår regeringen därför att även rehabiliteringspenningen sänks till 75 % av förmånsgrundande inkomst.

Ersättningsnivån i föräldraförsäkringen och vissa andra dagersättningar bör liksom i sjukförsäkringen vara 75 % av förmånsgrundande inkomst. Den sänkta ersättningsnivån i föräldraförsäkringen bör gälla även för barn födda före 1995. Ersättning i den tillfälliga föräldrapenningen bör också i fortsättningen utges från första dagen. Den förhöjda ersättningen från 15:e dagen i den tillfälliga föräldrapenningen slopas av besparingsskäl. Förhöjd ersättning med 10 procentenheter under en pappa- och mammamånad bibehålls för att föräldraförsäkringen skall fortsätta att stimulera till jämställdhet i föräldraskap och i arbetslivet.

Regeringen avser att senare under året återkomma till riksdagen med lagförslag så att förändringarna kan träda i kraft den 1 januari 1996.

Sammanlagt innebär de här redovisade förslagen en besparing inom sjukersättningssystemen och föräldraförsäkringen på brutto drygt

3 miljarder kronor. Detta motsvarar netto drygt 2 miljarder kronor, vilket utgör en besparing om 1 790 miljoner kronor utöver förslagen i budgetpropositionen. Därtill kommer besparingar hänförliga till ändringar i bl.a. havandeskapspenning och närståendepenning.

Besparingar avseende sjukersättning och föräldraförsäkring

Åtgärd	Besparing mkr (Netto)	
Sjuklön (karensdag +75%-nivå)	–	580 mkr
Sjukpenning (karensdag +75%-nivå)	–	542 mkr
Rehabiliteringspenning (75%-nivå)	–	260 mkr
Tillfällig föräldrapenning (75%-nivå)	–	115 mkr
Föräldrapenning (75%-nivå)	–	681 mkr
Pappa/mamma-månad; två månader (85%-nivå)	+	163 mkr
Summa	–	**2 015 mkr**

5 Höjda patientavgifter för läkemedel och tandvård m.m.

Läkemedel

Regeringens förslag: Den 1 juli 1995 höjs patientavgiften för inköp av prisnedsatta läkemedel. Avgiften höjs till högst 160 kronor och till 60 kronor för varje ytterligare samtidigt inköpt sådant läkemedel.

Skälen till regeringens förslag: I 1995 års budgetproposition föreslog regeringen bl.a. en höjning av patientavgiften för prisnedsatta läkemedel till högst 135 kronor och till 35 kronor för varje ytterligare samtidigt inköpt sådant läkemedel. Riksdagen har ännu inte behandlat detta förslag. Som skäl för förslaget angavs en fortsatt oroande ökning av sjukförsäkringens kostnader för läkemedelsförmånen. Regeringen gav samtidigt Kommittén för hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000) i uppdrag att skyndsamt utreda förutsättningarna för ett överförande av kostnadsansvaret för läkemedelsförmånen från Riksförsäkringsverket till sjukvårdshuvudmännen. I utredningsuppdraget ingår också att göra en samlad översyn av utformningen av läkemedelsförmånen, inklusive högkostnadsskyddet. Kommittén skall enligt direktiven redovisa sitt uppdrag härom till regeringen senast vid utgången av maj 1995.

Det har framkommit att den starka ökningen av sjukförsäkringens kostnader för läkemedelsförmånen fortsätter under år 1995. Regeringen har därför bedömt att ytterligare kostnadsdämpande åtgärder erfordras i av-

vaktan på att det pågående översynsarbetet i HSU 2000 om läkemedelsförmånen slutförs. I årets budgetproposition har regeringen aviserat besparingsåtgärder på sammanlagt 1 700 miljoner kronor fr.o.m. år 1998 vilka bl.a. avser läkemedelsförmånen.

Mot bakgrund av den fortsatta kostnadsutvecklingen för läkemedelsförmånen och det ansträngda statsfinansiella läget har vi nu gjort den bedömningen att det är motiverat att tidigarelägga läkemedelsbesparingen.

Därför förordar vi att patientavgifterna vid inköp av prisnedsatta läkemedel höjs från den i budgetpropositionen föreslagna nivån, dvs. högst 135 kronor och högst 35 kronor för varje ytterligare samtidigt inköpt prisnedsatt läkemedel, med ytterligare 25 kronor per inköpt läkemedel till högst 160 resp. 60 kronor fr.o.m. den 1 juli 1995. Den nu föreslagna avgiftshöjningen, som förutsätter ändring i lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader m.m., beräknas minska försäkringskostnaderna med ca 1 200 miljoner kronor för budgetåret 1995/96. Av de minskade försäkringskostnaderna utgör 300 miljoner kronor (12 mån) en varaktig besparing. Resterande del är tidigareläggning av 1998 års åtgärder.

Tandvård

Regeringens bedömning: Den s.k. självrisken i ersättningsbestämmelserna för vuxentandvård bör höjas från 500 till 700 kronor fr.o.m. den 1 juli 1995.

Skälen för regeringens bedömning: I budgetpropositionen redovisade regeringen sin avsikt att fullfölja den föregående regeringens arbete med att reformera ersättningssystemet för vuxentandvård med beaktande av vad riksdagen anfört bl.a. i fråga om de civilrättsliga aspekterna på ett system med premietandvård. Därvid angavs att inriktningen är att ett reformerat ersättningssystem skall kunna träda i kraft den 1 januari 1996 och att kostnaderna för det förändrade systemet skall rymmas inom en ram på ca 2 450 miljoner kronor. Detta skulle innebära en besparing på 600 miljoner kronor. Vidare angav regeringen att en reformering av ersättningssystemet för vuxentandvård skapar förutsättningar för att senare under mandatperioden minska tandvårdskostnaderna genom ytterligare strukturella förändringar inom tandvården. Detta skulle ske fr.o.m. år 1998.

Med hänsyn till det allvarliga statsfinansiella läget bedömer vi att det är nödvändigt att redan fr.o.m. den 1 juli 1995 ytterligare minska försäkringskostnaderna för vuxentandvård. Denna minskning skall ses som en tidigareläggning av 1998 års besparing.

Mot den bakgrunden anser regeringen att kostnadsminskningen bör ske genom att den självrisk på 500 kronor som gäller sedan den 1 september 1994 för varje behandlingsperiod höjs till 700 kronor fr.o.m. den 1 juli 1995. Denna förändring i ersättningbestämmelserna, som förutsätter

ändring i tandvårdstaxan (1973:638), beräknas minska försäkringens kostnader med ca 200 miljoner kronor per år. Detta innebär att utgiftsramen för tandvård år 1996 uppgår till ca 2 250 miljoner kronor.

Ersättning för sjukresor

Regeringens förslag: Ersättning från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen som lämnas för sjukresor skall fr.o.m. år 1996 tillföras det nya generella statsbidraget till landstingen.

Regeringen har i Finansdepartementets bilaga (bilaga 7) till denna proposition föreslagit och redovisat skälen för att fr.o.m. år 1996 avskaffa den del av ersättningen från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen som lämnas för sjukresor. Medlen, som för år 1995 uppgår till 1 344 miljoner kronor, föreslås i stället tillföras det föreslagna nya generella statsbidraget till landstingen.

Något ersättningsbelopp för sjukresor för år 1996 är inte fastlagt men det har vid anslagsberäkningen för budgetåret 1995/96 förutsatts vara oförändrat, dvs. 1 344 miljoner kronor. Detta innebär att anslaget Sjukvårdsförmåner m.m. för budgetåret 1995/96 bör reduceras med ett motsvarande belopp.

Anslagsberäkning

Med hänvisning till vad som ovan anförts samt med beaktande av förändrad prognos vad avser kostnaderna för läkemedel och tandvård beräknar vi de totala utgifterna för anslaget Sjukvårdsförmåner m.m. till 20 051 miljoner kronor för budgetåret 1995/96.

6 Vissa ändringar av den tillfälliga föräldrapenningen

Regeringens förslag: De två särskilda kontaktdagarna inom den tillfälliga föräldrapenningen slopas redan fr.o.m. den 1 juli 1995.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har tidigare aviserat riksdagen förslag om att de två särskilda kontaktdagarna inom den tillfälliga föräldrapenningen skall slopas fr.o.m. den 1 januari 1997 (prop. 1994/95:100, bil. 6).

Föräldraförsäkringen, som regleras i 4 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring består av två huvudförmåner, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.

Tillfällig föräldrapenning utges till en förälder som behöver avstå från förvärvsarbete för att vårda barn under 12 år till följd av sjukdom eller smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare eller vid besök i samhällets förebyggande barnhälsovård. Tillfällig föräldrapenning utges vidare i samband med vårdbehov som uppkommer till följd av att barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna.

Tillfällig föräldrapenning kan också utges för vård av barn som har fyllt 12 men inte 16 år i de fall barnet på grund av sjukdom, psykisk utvecklingsstörning eller annat funktionshinder är i behov av särskild tillsyn eller vård.

Tillfällig föräldrapenning utges under högst 60 dagar per barn och år. När de 60 dagarna är uttagna kan ersättning betalas ut under ytterligare högst 60 dagar per barn och år. De ytterligare 60 dagarna kan dock inte utges vid ordinarie vårdares sjukdom eller smitta.

Tillfällig föräldrapenning utges till fader som avstår från förvärvsarbete i samband med barns födelse för att närvara vid förlossningen, hjälpa till i hemmet eller vårda annat barn. Sådana s.k. pappadagar utges med högst tio dagar per barn och utges inte för tid efter 60:e dagen efter barnets hemkomst.

Från och med det kalenderår under vilket barnet fyller 4 år t.o.m. det kalenderår under vilket det fyller 12 år har en förälder rätt till tillfällig föräldrapenning när föräldern avstår från förvärvsarbete i samband med bl.a. föräldrautbildning och besök i barnets skola. För sådana s.k. kontaktdagar utges ersättning under två dagar per barn och år.

Föräldrar med barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kan få ersättning för tio kontaktdagar per barn och år. Dagarna kan tas ut från barnets födelse till dess barnet fyller 16 år. Dessa kontaktdagar kan bl.a. användas vid föräldrautbildning, invänjning i skola eller daghem eller vid besök i skola eller daghem. Dessa dagar räknas inte in i de övriga dagarna med tillfällig föräldrapenning och kan tas ut av båda föräldrarna för samma barn och tid.

För att åstadkomma ytterligare besparingar i syfte att sanera statens finanser föreslås att slopandet av kontaktdagarna inom den tillfälliga föräldrapenningen tidigareläggs.

De tio kontaktdagar per barn och år som utges till föräldrar med barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade berörs inte.

Förslaget föranleder ändringar i lagen (1962:381) om allmän försäkring. Det innebär en budgetförstärkning budgetåret 1995/96 på ca 315 miljoner kronor (brutto).

Anslagsberäkning

Med hänvisning till förändrad prognos vad avser utgifterna för föräldrapenning, tidigareläggning av att kontaktdagarna slopas samt av att en i princip enhetlig kompensationsnivå på 75 % av inkomstbortfallet avses

träda i kraft den 1 januari 1996 i enlighet med vad som tidigare anförts under avsnitt 4, beräknar vi de totala utgifterna för försäkringen till 27 261 miljoner kronor för nästa budgetår.

7 Yrkesinriktad rehabilitering m.m.

Regeringens förslag: Anslaget Sjukpenning och rehabilitering för budgetåret 1995/96 minskas med 3 419 miljoner kronor i förhållande till vad som föreslagits i proposition 1994/95:100 bil. 6.

Skälen för regeringens förslag: För att befrämja rehabiliteringsinsatser har försäkringskassorna möjlighet att köpa yrkesinriktade rehabiliteringstjänster. För budgetåret 1993/94 kom 599 av avsatta 700 miljoner kronor att utnyttjas. För budgetåret 1994/95 räknar Riksförsäkringsverket (RFV) med att hela anslagsbeloppet, 700 miljoner kronor, kommer att utnyttjas liksom för tid därefter. För åren 1993 – 1994 har enligt uppgift från RFV 562 respektive 653 miljoner kronor förbrukats av avsatta 700 miljoner kronor.

Enligt 1995 års budgetproposition skall kostnaderna för RFV:s sjukhus föras över från anslaget Förtidspension till utgiftsslaget Köp av yrkesinriktade rehabiliteringstjänster under anslaget Sjukpenning och rehabilitering. Detta innebär att till utgiftsslaget Köp av tjänst har för budgetåret 1995/96 föreslagits att det anslås dels 1 050 miljoner kronor för köp av tjänster, dels 210 miljoner kronor för RFV:s sjukhus.

Enligt regeringens bedömning är det viktigt att insatserna för rehabilitering fortsätter och att de ansvariga utvecklar och förbättrar rehabiliteringsarbetet. Det är därvid viktigt att ta tillvara de erfarenheter som finns inom rehabiliteringsområdet och att på olika sätt verka för att dessa erfarenheter omsätts i praktiken.

Regeringen finner emellertid att det statsfinansiella läget till viss del även måste påverka de medel som används för rehabilitering. Med hänvisning till att medlen för köp av yrkesinriktade rehabiliteringstjänster under tidigare år inte till fullo använts finner regeringen det rimligt att minska detta utgiftsslag med 70 miljoner kronor för budgetåret 1995/96.

Vidare har regeringen i proposition 1994/95:147 Rätten till förtidspension och sjukpenning samt folkpension för gifta föreslagit åtgärder för att förtydliga regelsystemet för aktörerna inom socialförsäkringssystemet och för att förbättra det underlag som ligger till grund för beslut om förtidspension och sjukpenning. Lagändringarna för att förtydliga regelsystemet samt förbättra beslutsunderlaget vid beslut om förtidspension och sjukpenning har föreslagits träda i kraft den 1 oktober 1995. Regeringen har med anledning av dessa regelförändringar föreslagit att riksdagen under femte huvudtitelns förslagsanslag Sjukpenning och rehabilitering för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 1 500 miljoner kronor lägre än vad som föreslagits i 1995 års budgetproposition.

Anslagsberäkning

Med hänvisning till förändrad prognos vad avser utgifterna för sjukpenning och rehabilitering, samt dels till vad som ovan anförts dels till att en enhetlig kompensationsnivå på 75 % av inkomstbortfallet avses träda i kraft den 1 januari 1996 i enlighet med vad som tidigare anförts under avsnitt 4, beräknar vi de totala utgifterna för sjukpenning och rehabilitering till 31 244 miljoner kronor för nästa budgetår.

8 Bidrag till missbrukarvård och ungdomsvård

Regeringens förslag: Det riktade statsbidraget till missbrukarvård och ungdomsvård skall läggas in i det generella statsbidraget till kommunerna fr.o.m. år 1996. För särskilda utvecklingsinsatser beräknas även fortsättningsvis medel under anslaget. För budgetåret 1995/96 föreslås 75 000 000 kronor för ändamålet.

Bakgrund: Statsbidraget till missbrukarvård är ett riktat kommunbidrag avsett att delvis täcka kostnader för insatser inom missbruks- och ungdomsområdet. Därutöver har staten genom den verksamhet som bedrivs av Statens institutionsstyrelse, som är huvudman för de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen, ett direkt ansvar för missbrukarvård och ungdomsvård. Det finns ett starkt intresse från statens sida av att det råder balans mellan å ena sidan den tunga institutionsvården och å andra sidan tidigt förebyggande insatser, öppenvård och andra frivilliga insatser som kommunerna ansvarar för. Den tunga missbrukarvården och ungdomsvården påverkas av vilka tidiga insatser som kommunerna gör.

Det riktade statsbidraget till kommunerna har haft som syfte att få till stånd en balans mellan de olika vårdinsatserna inom området samt en bättre kvalitet i verksamheterna. Bidraget har fördelats enligt kriterier som grundar sig på ett genomsnitt av nyttjade vårddagar inom den slutna missbrukar- och ungdomsvården. Med denna utformning har inte statsbidraget styrt utvecklingen i önskvärd riktning. Därför har under de senaste budgetåren ur anslaget avsatts särskilda utvecklingsmedel för att stimulera kommunerna att utveckla öppenvårdsinsatser. Länsstyrelserna, som är regionala tillsynsmyndigheter över kommunernas arbete inom socialtjänsten, har i uppdrag att fördela medlen till särskilt angelägna utvecklingsinsatser.

Bidraget som fördelas till kommunerna uppgår budgetåret 1994/95 till 430 miljoner kronor. Till särskilda utvecklingsinsatser som länsstyrelserna fördelar är avsatt 50 miljoner kronor.

Skälen för regeringens förslag: Kostnaderna för kommunernas missbrukarvård och ungdomsvård varierar relativt starkt mellan landets kommuner. Den främsta orsaken härtill är skillnaden i social struktur. Det nuvarande statsbidragets syfte har varit dels att kompensera kommunerna för delar av de kostnader de har, dels att stimulera till satsningar inom områden som är eftersatta.

I förslag till nytt generellt statsbidrag till kommunerna, som redovisas i denna proposition under bilaga 7 ingår även utjämningsfaktorer som beaktar kommunernas sociala struktur. Kostnadsutjämning för individ- och familjeomsorg fångas upp med ett antal indikatorer på sociala problem som samvarierar med kostnaderna för missbrukarvård och ungdomsvård. Med hänsyn till att statsbidraget med den hittillsvarande fördelningsmetoden inte bidragit till en utveckling av vårdinsatserna i önskvärd riktning anser regeringen att huvuddelen av de medel som enligt propositionen 1994/95:100 bil. 6 föreslagits till kommunernas missbrukarvård och ungdomsvård i stället bör läggas in i det generella statsbidraget till kommunerna fr.o.m. den 1 januari 1996. På anslaget finns för närvarande upptaget medel för såväl andra halvåret 1995 (215 000 000 kronor) som hela kalenderåret 1996 (430 000 000 kronor). Bidraget för kalenderåret 1996 läggs in i det generella statsbidraget under sjunde huvudtiteln. Av statsfinansiella skäl betalas bidraget för andra halvåret 1995 inte ut.

Särskilda utvecklingsmedel till ett belopp om 75 miljoner kronor bör dock fortsättningsvis finnas kvar som riktade stödinsatser till sådana kommuner som bedöms ha behov av att utveckla olika öppenvårdsinsatser. Länsstyrelserna bör även fortsättningsvis ges huvudansvaret för att fördela medel till sådana utvecklingsprojekt som man bedömer viktiga. Även Socialstyrelsen bör ha kvar sin roll att i samarbete med berörda intressenter ansvara för uppföljning och utvärdering av de verksamheter, som kommer till stånd, samt fånga upp och sprida kännedom om goda exempel inom missbruks- och ungdomsområdet.

9 Stimulansbidrag till särskilda boendeformer och rehabilitering

Regeringens förslag: Medel motsvarande 50 miljoner kronor inom den ursprungliga ramen på 3 miljarder kronor för perioden 1991-1996 dras in som besparing på anslaget Stimulansbidrag till särskilda boendeformer och rehabilitering avseende budgetåret 1995/96.

Bakgrund: Under anslaget utbetalas bidrag till anordnande av gruppbostäder och andra alternativa boendeformer med 500 000 kronor per boendeenhet som färdigställts under åren 1991-1995. Vidare utbetalas under anslaget bidrag för viss ombyggnad av sjukhem m.m. med 50 000 kronor per nytillkommande enbäddsrum eller med 50 000 kronor per nybyggd bostadslägenhet som färdigställts under åren 1992-1996. Bidraget utges enligt regler i förordningen (1994:748) om tillfälligt statsbidrag till gruppbostäder och sjukhem m.m. och avses lämnas inom en ram på 3 miljarder kronor. Enligt riksdagens beslut i juni 1994 (prop. 1993/94:218, bet. 1993/94:SoU28, rskr. 1993/94:396) skall 300 miljoner

kronor av det tillfälliga statsbidraget förbehållas boendeenheter för långvarigt psykiskt störda personer.

I regeringens proposition 1994/95:100 bil. 6 föreslås riksdagen dels godkänna att 150 miljoner kronor från ovan nämnda anslag får användas för att stimulera samverkan mellan kommuner och landsting för utveckling av rehabilitering för äldre, dels anvisa ett reservationsanslag på totalt 200 miljoner kronor till Stimulansbidrag till särskilda boendeformer och rehabilitering för budgetåret 1995/96. Under budgetåret 1995/96 återstår således 50 miljoner kronor att fördela som stimulansbidrag till särskilda boendeformer.

Under åren 1991 till mars 1995 har bidrag beviljats till sammanlagt ca 35 000 lägenheter och drygt 2 000 enkelrum. Gruppbostäder är den vanligaste boendeformen och svarar för ca tre fjärdedelar av lägenheterna. Nettotillskottet av lägenheter är svårt att ange exakt bl.a. beroende på att många lägenheter tillkommit genom ombyggnad. Det sammanlagda tillskottet under bidragsperioden torde kunna uppskattas till 15 000 – 18 000 lägenheter.

Skälen för regeringens förslag: Av innevarande budgetårs anslag återstod i mars 1995 ca 383 miljoner kronor att fördela enligt bestämmelserna i förordningen. Av dessa medel skall enligt tidigare riksdagsbeslut ca 250 miljoner kronor fördelas till boendeenheter för psykiskt störda personer. Innevarande budgetår återstår därmed 133 miljoner kronor. Enligt uppgifter från Socialstyrelsen hade t.o.m. mars månad 1995 inkommit bidragsansökningar motsvarande denna summa.

Av förordningen (1994:748) om tillfälligt statsbidrag till gruppbostäder och sjukhem m.m. framgår att bidrag skall lämnas inom en ram om 3 miljarder kronor. Av den totala ramen skall 300 miljoner kronor förbehållas boendeenheter för långvarigt psykiskt störda personer.

Mot bakgrund av det statsfinansiella läget gör regeringen bedömningen att medel motsvarande 70 miljoner kronor inom den ursprungliga ramen på 3 miljarder kronor bör dras in som besparing. Regeringen föreslår att riksdagen för budgetåret 1995/96 under anslaget Stimulansbidrag till särskilda boendeformer och rehabilitering anvisar 50 miljoner kronor lägre än vad som föreslås i regeringens proposition 1994/95:100 bil. 6. Som redan framgått har regeringen denna dag beslutat att som besparing dra in 20 miljoner kronor från anslaget avseende budgetåret 1994/95.

10 SBL Vaccin Aktiebolag

Nytt anslag (förslag) 40 000 000 kronor

Regeringens bedömning: Regeringen anser att det finns starka skäl för staten som ägare att tillskjuta nödvändigt kapital för att förstärka SBL Vaccin AB:s soliditet med anledning av ett fastighetsförvärv och därmed främja utvecklingsprocessen i bolaget. Det statliga ägartillskottet bör uppgå till 40 miljoner kronor vilket innebär en soliditet på drygt 40 procent.

Regeringens förslag: Till ägartillskott i SBL Vaccin Aktiebolag anvisas 40 000 000 kronor.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: SBL Vaccin Aktiebolag är ett helägt statligt bolag, som startade sin verksamhet i juli 1993 efter att ha övertagit den vaccinverksamhet som bedrivits vid Statens bakteriologiska laboratorium (SBL). Bolaget försågs med ett aktiekapital på 55 miljoner kronor (prop. 1992/93:150 bil. 4, bet. 1992/93:SoU28, rskr. 1992/93:425) för att ges goda förutsättningar att finansiera investeringar i maskiner och inventarier. Det förutsattes dock att bolaget skulle förhyra sina lokaler som i huvudsak utgörs av produktions- och laboratorielokaler.

Bolaget genomför för närvarande en omfattande förändringsprocess där målsättningen är att utveckla SBL Vaccin AB till ett framgångsrikt internationellt vaccinföretag.

Bolagets möjligheter att kraftfullt driva förändringsprocessen mot uppställda mål kräver bl.a. en långsiktig lösning av bolagets lokalbehov.

Bolaget bedriver sin verksamhet i förhyrda lokaler på det gamla SBL-området i Solna. För vaccinverksamheten gäller mycket speciella krav på lokalerna, bl.a. ställs höga krav på säkerhet och sterilitet. Bolaget har också behov av att snabbt kunna anpassa lokalerna efter forsknings- och produktionsbehoven. Mot denna bakgrund har det visat sig vara väsentligt för bolaget att självt äga sina lokaler. Fastighetsägaren Vasakronan AB har förklarat sig beredd att överlåta fastigheten ifråga till SBL Vaccin AB. Ett fastighetsförvärv är på sikt också ekonomiskt fördelaktigt för bolaget.

Utan kapitaltillskott från ägaren skulle ett fastighetsförvärv dock medföra en försvagning av bolagets finansiella ställning som allvarligt skulle försämra bolagets möjligheter att fullfölja pågående utvecklingsprocess.

I 1995 års budgetproposition anför regeringen bl.a. att motiven för statens ägande i enskilda företag bör analyseras fortlöpande och vid behov omprövas. Mot bakgrund av att SBL Vaccin AB verkar i en huvudsakligen såväl kommersiell som konkurrensutsatt miljö anser regeringen att det kan finnas anledning att i ett senare skede av bolagets utveckling närmare överväga statens ägarengagemang i bolaget.

11 Information om organdonation, m.m.

Nytt anslag (reservation) 10 000 000 kronor

Regeringens förslag: Med anledning av regeringens proposition 1994/95:148 Transplantationer och obduktioner m.m. anvisas 10 miljoner kronor för informationsåtgärder, donationskort m.m.

Skälen för regeringens förslag: I den nyligen till riksdagen avlämnade propositionen 1994/95:148 Transplantationer och obduktioner m.m. föreslår regeringen att det skall bli möjligt att ta organ från den som inte motsatt sig detta.

Med de samtyckesregler som nu föreslagits är det av stor betydelse att människor känner till vilka regler som gäller och att de ges möjlighet att dokumentera sin inställning till organdonation.

I enlighet med förslagen i prop. 1994/95:148 bör därför medel avsättas för informationsinsatser, produktion av donationskort samt inrättade av ett register där inställningen till organdonation kan registreras.

12 Ändrat administrativt huvudmannaskap för ersättningar till privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster

Regeringens förslag: Administrationen av ersättningarna till privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster avses föras över till landstingen fr. o.m. den 1 januari 1996. I samband härmed skall de resurser som frigörs hos försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket, tillsammans 32 800 000 kronor, föras över till landstingen.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har nyligen till riksdagen överlämnat prop.1994/95:195 Primärvård, privata vårdgivare m.m. I denna proposition föreslås bl.a. att administrationen av ersättningarna till privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster förs över från försäkringskassorna till landstingen fr.o.m. den 1 januari 1996. En allmän försäkringskassa får dock även efter denna tidpunkt övergångsvis efter överenskommelse med sjukvårdshuvudmannen, mot ersättning, sköta utbetalningar av läkarvårds- och sjukgymnastikersättning.

Överförandet av administrationen av ersättningarna kommer att innebära ökade kostnader för landstingen samtidigt som kostnader bortfaller för försäkringskassorna och i mindre omfattning Riksförsäkringsverket. Enligt regeringens mening bör finansieringsprincipen tillämpas eftersom uppgifter överförs från staten till landstingen. Finansieringsprincipen innebär att kommunsektorn inte skall åläggas nya uppgifter utan att samtidigt få möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter.

Regeringen har haft överläggningar med företrädare för sjukvårdshuvudmännen i denna fråga. Någon överenskommelse om kostnaderna för den övertagna verksamheten har inte kunnat träffas, då parternas uppfattningar om åtagandets omfattning och möjligheterna att erhålla retroaktiv ersättning för tidigare överförda uppgifter gått i sär. Staten kan endast föra över medel som motsvarar de kostnader som staten har haft för att administrera ersättningarna till privata vårdgivare. Dessa administrationskostnader inrymmer samtliga sådana kostnader, dvs. inte bara kostnader förknippade med själva utbetalningsfunktionen utan även kostnader för information, statistik, kompetensutveckling, ADB, inventarier, lokalkostnader m.m. Mot denna bakgrund bör medel som motsvarar de kostnader som försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket har haft för denna verksamhet, dvs. 32 500 000 kronor respektive 300 000 kronor föras över till landstingen.

13 Bostadsbidrag

Regeringens förslag: Kostnaderna för bostadsbidrag skall, till följd av ändrade regler fr.o.m. den 1 juli 1996, minska med 1 500 miljoner kronor på helår. För budgetåret 1995/96 skall förändringarna innebära att kostnaderna minskar med 750 miljoner kronor.

Skälen för regeringens förslag: Kostnaderna för bostadsbidrag har ökat mycket kraftigt de senaste åren. Budgetåret 1989/90 var de totala utgifterna 2 752 miljoner kronor och beräknas innevarande budgetår uppgå till omkring 9 000 miljoner kronor.

Den ekonomiska situationen med hög arbetslöshet, höga räntor med därav föranledda högre boendekostnader m.m. har bidragit till att kostnaderna för bidragen har ökat. Även regelförändringar i samband med skattereformen år 1991 har påverkat kostnaderna.

Sedan staten den 1 januari 1994 övertog ansvaret från kommunerna för bostadsbidragen har kostnadsökningen fortsatt. I budgetpropositionen 1995 föreslår regeringen därför vissa åtgärder från den 1 januari 1996 för att begränsa kostnadsutvecklingen, bl.a. att gränsen för lägsta bidragsgrundande bostadskostnad skall höjas med 100 kronor till 2 000 kronor per månad för barnfamiljer och 1 800 kronor per månad för ungdomar mellan 18 och 29 år. Vidare föreslås att bidragen till övriga hushåll utan barn slopas.

Trots dessa åtgärder bedöms enligt aktuella prognoser kostnaderna för bostadsbidragen fortsätta att stiga. Detta är mot bakgrund av det statsfinansiella läget inte acceptabelt. Regeringen har därför denna dag beslutat att tillkalla en särskild utredningsman med uppgift att föreslå sådana regelförändringar i bostadsbidragssystemet fr.o.m. den 1 juli 1996 som gör att utgifterna på helårsbasis minskar med 1 500 miljoner kronor och att kostnadsutvecklingen kan kontrolleras. Utredningen skall bland

annat innefatta sättet att beräkna inkomst vid prövning av rätt till bostadsbidrag. Skulle översynen inte komma fram till systemförändringar som ger den avsedda besparingen avser regeringen att vidta andra åtgärder så att besparingen uppnås. Möjliga förändringar är därvid ändrade inkomst- och bostadskostnadsgränser, ändrade bidragsbelopp samt ett borttagande av bostadsbidrag för ungdomar utan barn.

Anslagsberäkning

Med hänvisning till vad som anförts ovan samt med hänsyn tagen till förändrad prognos vad avser kostnaderna för bostadsbidrag beräknar vi belastningen under anslaget Bostadsbidrag för budgetåret 1995/96 till 11 320 miljoner kronor, dvs. 910 miljoner kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 6.

14 Assistansersättning

Regeringens bedömning: Mot bakgrund av kostnadsutvecklingen för statlig assistansersättning tillkallas en särskild utredare med uppdrag att se över frågan om assistansersättningens finansiering och regelsystem.

Den 1 januari 1994 infördes en ny stödform, s.k. statlig assistansersättning. Assistansersättningen är avsedd att täcka kostnader för personlig assistans för personer som har behov av sådant stöd under i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka.

Regeringen konstaterade i proposition 1994/95:100 bil. 6 att medelsbehovet för budgetåret 1995/96 skulle komma att bli högre än vad som antogs när reformen beslutades. Skälet för detta angavs framför allt vara att det genomsnittliga antalet beviljade assistanstimmar per person och vecka väsentligt torde komma att överstiga det beräknade. Regeringen har i anslutning till arbetet med kompletteringspropositionen beräknat statens kostnad för assistansersättning till ca 3,7 miljarder kronor på årsbasis, vilket i förhållande till vad som angavs när reformen beslutades innebär en kostnadsökning på nära 1,2 miljarder kronor.

Mot bakgrund av kostnadsutvecklingen i fråga om assistansersättningen har regeringen den 12 april 1995 beslutat att en särskild utredare skall tillkallas med uppdrag att utreda frågan om finansieringen av och regelsystemet för denna stödform. Utredarens huvuduppgift skall vara att lämna förslag till åtgärder som leder till att nuvarande kostnadsutveckling bryts och att förbättrad kostnadskontroll uppnås. Utredaren skall i sina förslag ha som utgångspunkt att den årliga kostnaden för staten för assistansersättning inte får överstiga 2 850 miljoner kronor beräknat i 1995 års penningvärde. Detta innebär att det statliga finansiella utrymmet för assistansersättning, till följd av vissa omprioriteringar, utökas

realt med drygt 300 miljoner kronor i förhållande till vad som budgeterades vid reformens ikraftträdande. I förhållande till den nuvarande årliga kostnaden innebär den ovan nämnda ramen en neddragning med ca 900 miljoner kronor.

I uppdraget ingår att utarbeta förslag som gör det möjligt att tydligare än för närvarande avgränsa dels själva insatsen personlig assistans från andra närliggande verksamheter, dels den krets som skall vara berättigad till stödformen. I direktiven till utredaren framhålls att assistanslagstiftningens karaktär av rättighetslagstiftning skall bibehållas.

Kommunikations-departementet

Kommunikationsdepartementet

(sjätte huvudtiteln)

A. Infrastruktur

Banverket och Vägverket

Regeringens överväganden

Såsom tidigare aviserats i 1995 års budgetproposition står regeringen fast vid att utgångspunkten för anslagstilldelningen till byggande av vägar, byggande av länstrafikanläggningar samt nyinvesteringar i stomjärnvägar bör vara riksdagens tidigare beslut om investeringar i trafikens infrastruktur samt de långsiktiga investeringsplaner som fastställts under år 1994. Samtidigt kvarstår alltjämt det stora budgetunderskottet och ytterligare stora besparingar i utgifterna måste därför göras. Regeringen har i avsnitt 5 i den reviderade finansplanen redogjort för de budgetförsvagningar som har inträffat och behovet av åtgärder med anledning av dessa. Investeringar i trafikens infrastruktur utgör en betydande utgiftspost. Därför bör en ytterligare minskning av anslagen för byggande av vägar och nyinvesteringar i stomjärnvägar göras redan för det kommande budgetåret. Regeringen föreslår för det förlängda budgetåret 1995/96 ett anslag för byggande av vägar på 7 442 656 000 kronor samt ett anslag på 9 145 560 000 kronor för nyinvesteringar i stomjärnvägar. Detta innebär en nivåsänkning jämfört med regeringens förslag i budgetpropositionen på 150 miljoner kronor för byggande av vägar och 262,5 miljoner kronor för nyinvesteringar i stomjärnvägar. Medelstilldelningen vad gäller byggande av länstrafikanläggningar för budgetåret 1995/96 bör inte förändras jämfört med regeringens förslag i budgetpropositionen.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. under sjätte huvudtitelns ramanslag *Byggande av vägar* för det förlängda budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 150 000 000 kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 7,
2. med ändring av riksdagens beslut (prop. 1994/95:100 bil. 7, bet. 1994/95:TU14, rskr. 1994/95:231) till *Nyinvesteringar i stomjärnvägar* för det förlängda budgetåret 1995/96 anvisar ett ramanslag på 9 145 560 000 kronor.

Planeringsramar för infrastrukturinvesteringar

Regeringens överväganden

I syfte att underlätta trafikverkens planering fastställs varje år, inom ramen för de långsiktiga investeringsplanerna, rullande treårsplaner. Regeringen återkommer dock varje år till riksdagen med ett slutligt förslag till anslag för kommande budgetår.

Regeringen bedömer att planeringsramarna för byggande av vägar, byggande av länstrafikanläggningar och nyinvesteringar i stomjärnvägar för perioden den 1 juli 1995 till den 31 december 1998 bör vara:

Förslag till planeringsramar i miljoner kronor:

År:	*1995/96* (18 mån)	*1997*	*1998*
A 3. Byggande av vägar:	7 443	4 520	4 429
A 4. Byggande av länstrafikanläggningar:	2 374	1 318	1 244
A 11. Nyinvesteringar i stomjärnvägar:	9 146	5 336	5 011

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner planeringsramar för *Byggande av vägar* på 4 520 000 000 kronor för år 1997 samt på 4 429 000 000 kronor för år 1998,
2. godkänner planeringsramar för *Byggande av länstrafikanläggningar* på 1 318 000 000 kronor för år 1997 samt på 1 244 000 000 kronor för år 1998,
3. godkänner planeringsramar för *Nyinvesteringar i stomjärnvägar* på 5 336 000 000 kronor för år 1997 samt på 5 011 000 000 kronor för år 1998.

Utökad garantiram i Stockholm

Riksdagen beslutade år 1994 (prop. 1993/94:86, bet. 1993/94:TU24, rskr. 1993/94:247) att bemyndiga regeringen att låta Riksgäldskontoret teckna statlig borgen för byggande av vägprojekten Fors-Jordbro, Haningeleden 2:1, Haningeleden 2:2, Haningeleden 4, Häggviksleden, Söderhall-Rösa, Norra länkens förlängning samt Södra länken. Lånegarantin omfattade byggstart för projekt om totalt 9 000 miljoner kronor. Därutöver omfattade riksdagens beslut garantier för förberedelsearbete för övriga vägprojekt och marklösen inom en ram

om 1 000 miljoner kronor och garantier för utvecklingen av vägtullsystemet och övriga väganknutna miljöinvesteringar inom en ram om högst 1 500 miljoner kronor.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen år 1995 (prop. 1994/95:100) att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att låta Riksgäldskontoret teckna statlig borgen omfattande totalt 822 miljoner kronor utöver tidigare ställda garantier för att bl.a. påbörja utbyggnaden av vägtullstationer, fortsätta förberedelsearbetet för övriga vägprojekt och miljöanpassa Norra länkens anslutning vid Värtan.

Under år 1995 kommer det första vägprojektet inom ramen för Dennisöverenskommelsen att färdigställas och öppnas för trafik. I samband med att vägsträckan öppnas för trafik kommer även kostnader för drift och underhåll av den nya vägen att uppstå. Riksdagen beslutade 1994 att vägtullar i Stockholmsregionen, förutom att bekosta planering och utbyggnad av vägprojekten, även skall bekosta bl.a. drift och underhåll av de nya vägarna. Det innebär således att intill dess att vägtullarna har tagits i bruk kommer kostnader för drift och underhåll av de nya vägar som färdigställs inom ramen för Dennisöverenskommelsen att finansieras med lån.

Vägverket bedömer att den totala kostnaden för drift och underhåll av de vägleder inom Dennisöverenskommelsen som öppnas för trafik innan vägtullsystemet har tagits i bruk kommer att vara ca 146 miljoner kronor i prisnivån januari 1992. Regeringen föreslår därför att riksdagen, utöver tidigare ställda garantier, bemyndigar regeringen att låta Riksgäldskontoret teckna statlig borgen om 146 miljoner kronor i prisnivån januari 1992 för drift och underhåll av de nya vägslederna. Vidare bör Riksgäldskontoret medges rätt att justera borgensbeloppet med hänsyn till tillkommande räntekostnader för upptagna lån samt till justeringar för prisökningar i samhället.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. bemyndigar regeringen att låta Riksgäldskontoret teckna statlig borgen om 146 miljoner kronor i prisnivån januari 1992 för drift och underhåll av de nya vägslederna inom ramen för den s.k. Dennisöverenskommelsen,
2. bemyndigar regeringen att låta Riksgäldskontoret justera borgensbeloppet med hänsyn till tillkommande räntekostnader för upptagna lån samt till prisökningar i samhället.

Finansdepartementet

Finansdepartementet
(Sjunde huvudtiteln)

1 Den kommunala ekonomin m.m.

1.1 Inledning

Kommuner och landsting intar en central ställning i det svenska samhället. Sedan länge har de som lever på en ort eller i en bygd tagit ansvar för att själva forma gemensamma verksamheter som social omsorg, utbildning, hälsovård och samhällsbyggnad. Den kommunala självstyrelsen har en central roll i den svenska folkstyrelsen.

Kommuner och landsting svarar i dag för en rad väsentliga samhällsangelägenheter. Kommunernas och landstingens verksamhet har därmed en mycket stor betydelse för att skapa likvärdiga levnadsvillkor för alla. En hög kvalitet i barnomsorg och utbildning ger alla barn en bra start i livet; konsekvenserna av en otrygg uppväxt och dåliga ubildningsmöjligheter är mycket svåra att avhjälpa i efterhand.

Den offentligt finansierade verksamheten är också viktig för kvinnornas frigörelse och självständiga ställning. En god social infrastruktur är en förutsättning för att kvinnor och män skall ha möjligheter att förena förvärvsarbete och föräldraskap. Den kommunala verksamhetens utveckling under de senaste decennierna har bl.a. inneburit att det har skapats viktiga arbeten inom vård, omsorg och utbildning; områden som traditionellt domineras av kvinnor. Antalet arbetstillfällen för kvinnor har därmed ökat, inte minst i de mer glest befolkade delarna av vårt land.

I likhet med andra delar av välfärdssamhället byggdes kommunernas och landstingens verksamhet ut kraftigt under sextio- och sjuttiotalen. Utbyggnaden fortsatte under åttiotalet, om än i långsammare takt. År 1994 motsvarade den kommunala sektorns utgifter ca 25 procent av BNP. Det genomsnittliga skatteuttaget till kommuner och landsting uppgick till ca 30 procent och till de kyrkliga kommunerna till ytterligare ca en procent. Av det totala skatteuttaget om ca 50 procent av BNP utgör kommunalskatten ca 17 procentenheter.

Mot bakgrund av att sektorn förfogar över en betydande andel av offentliga sektorns resurser, och på grund av de ekonomiska problem som nu råder, föreslår regeringen i föreliggande proposition ett antal förändringar för att förbättra förutsättningarna för att dessa resurser används på ett mer effektivt sätt:

- ett nytt bidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting,
- en översyn av reglerna för den kommunala verksamheten i syfte att minska detaljregleringen och,

Rättelse: S. 16 rad 3 nedifrån Står: 1996 Rättat till: 1995

— ökade krav på en god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.

Riksdag och regering har ett övergripande ansvar för att medborgarna i största möjliga utsträckning har likvärdiga möjligheter till omsorg, vård och utbildning oavsett bostadsort. För att uppnå detta behöver skillnaderna i ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna respektive mellan landstingen jämnas ut. Kommuner och landsting har sedan att själva utforma verksamheten så att den på bästa sätt tillgodoser medborgarnas behov och önskemål och de nationella mål som riksdagen har formulerat för olika verksamheter. Det medborgerliga inflytandet blir allt viktigare i ett läge där kraven på ett effektivt utnyttjande av de kommunala resurserna ökar. Med denna utgångspunkt finns det inte utrymme för en statlig detaljreglering av den kommunala verksamheten.

Den kommunala beskattningsrätten är en viktig grund för den kommunala självstyrelsen. Beskattningsrätten måste emellertid användas på ett ansvarsfullt sätt. Skillnaderna i skattesats bör spegla skillnader i service, ambitionsnivå och effektivitet.

Den kommunala verksamheten är starkt beroende av en stabil samhällsekonomi. En god tillväxt och en hög sysselsättning innebär att utvecklingen av den kommunala skattebasen tryggas. Höga räntor och hög inflation ökar trycket på de kommunala kostnaderna.

Kommuner och landsting har nu gått igenom några år som präglats av lågkonjunktur och en svag utveckling av skatteinkomsterna. Samtidigt har en omläggning skett av statsbidragssystemet och systemet för utbetalning av kommunalskattemedel. Under åren 1993 och 1994 har omläggningen av utbetalningssystemet inneburit att avräkningarna från det gamla systemet betalats ut parallellt med det nya. Detta har underlättat den ekonomiska situationen något under dessa år. Ett kommunalt skattestopp har gällt under åren 1991-1993. Sammantaget har förändringarna i bidrags- och utbetalningssystemen, tillsammans med lågkonjunkturen, inneburit snabba svängningar i planeringsförutsättningarna. Kommuner och landsting har emellertid klarat situationen genom att visa prov på snabb anpassningsförmåga och kraft att öka effektiviteten i verksamheten. Detta har varit möjligt inte minst på grund av övergången från specialdestinerade till generella, utjämnande statsbidrag samt lättnader i den statliga regleringen av verksamhetens inriktning och organisation. Dessa förändringar har varit viktiga för att ge kommuner och landsting förutsättningar att klara de ekonomiska problemen. Andra faktorer har verkat i motsatt riktning; inte minst den ökning av socialbidragskostnaderna som följt i lågkonjunkturens spår.

Regeringen lämnar samtidigt med denna proposition en särskild skrivelse till riksdagen, med en samlad redovisning av den kommunala verksamhetens utveckling de senaste åren. Den nationella statistiken ger inte underlag för påståenden om att det har skett stora, generella försämringar i den kommunala verksamheten, även om skillnaderna i standard mellan kommuner respektive landsting tenderar att öka. Produktionsnivån i kärnverksamheterna synes emellertid i grunden ha

kunnat bibehållas trots de senaste årens besvärliga ekonomiska situation. Det saknas dock underlag för att uttala sig om kvalitetsutvecklingen.

Det finns mycket stora skillnader mellan olika kommuner respektive landsting både när det gäller servicenivån i verksamheten och när det gäller den nuvarande ekonomiska situationen. Flertalet kommuner och landsting har en tämligen stabil ekonomi, medan vissa har en betydligt sämre situation. Orsakerna till dessa skillnader varierar. Det kan t.ex. finnas orsaker både i de nuvarande bidragssystemen, i de strukturella förhållandena och i hur den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget har skött sin ekonomi. Vissa kommuner och landsting har under de senaste åren haft svårt att anpassa sin verksamhet till sina ekonomiska ramar. Exempel finns på att man i sådana lägen väljer att underbalansera sin budget och t.o.m. lånefinansierar kostnader för driften av verksamheter. Det finns också exempel på kommuner som har ingått borgensförbindelser av stor omfattning och därvid underskattat följderna för den egna ekonomin. En utveckling som den nu beskrivna kan inte fortsätta eftersom den kan undergräva den kommunala självstyrelsen.

Mot den här bakgrunden anser regeringen att det är angeläget att skyndsamt göra en översyn av kommunallagens ekonomikapitel. Förslag om krav på balanserade kommunala budgetar kommer att utarbetas. Vidare är avsikten att införa en lagregel om att lån enbart får upptas för investeringar. Regeringen avser också att utarbeta förslag om en särskild lagstiftning för att hantera problem som uppstår i kommuner och landsting som inte kan fullgöra sina betalningsförpliktelser.

Kommuner och landsting står inför fortsatt stora utmaningar till följd av att också de närmaste åren kommer att präglas av stramhet i den offentliga ekonomin. Den ekonomiska politiken syftar till att öka tillväxten. Det stora underskottet i statens budget som uppkommit under de senaste tre åren har medfört ett behov av kraftfulla åtgärder för att stabilisera statsfinanserna och begränsa den offentliga skuldsättningen. Som ett viktigt led i den fortsatta saneringen av den offentliga ekonomin kommer regeringen att föreslå ett tak för de offentliga utgifternas utveckling, vilket avses ge möjlighet till en bättre utgiftskontroll och underlätta prioriteringen mellan olika offentliga åtaganden.

Riksdag och regering har det övergripande ansvaret för avvägningar mellan konsumtion och investeringar, mellan privat och offentlig konsumtion samt för det totala skatteuttagets nivå. Riksdagen anger därför utrymmet för den skattefinansierade kommunala verksamheten. Det är regeringens fortsatta ambition att inom ramen för de offentliga utgifterna så långt möjligt prioritera den kommunala sektorns kärnverksamheter.

Under den tid som den statliga budgetsaneringen pågår tas i stort sett hela det samhällsekonomiska utrymmet för skattehöjningar i anspråk för detta ändamål. Kommunala skattehöjningar skulle innebära ett hot mot möjligheterna att komma till rätta med Sveriges ekonomiska situation, och skärpa kraven på utgiftsminskningar i statsbudgeten. Även på längre sikt är utrymmet för ökningar av det sammanlagda skatteuttaget ytterligt begränsat.

Mot den nu givna bakgrunden presenterar regeringen i föreliggande proposition vissa förslag rörande den kommunala ekonomin m.m. Utgångspunkten för regeringens förslag är som nämnts att kommunsektorn, inom de utgiftsramar som riksdagen lägger fast, skall ges bästa möjliga förutsättningar att klara de för välfärden viktiga kärnverksamheterna.

För att åstadkomma långsiktighet, stabilitet och en mer rättvis fördelning av kommunsektorns resurser föreslår regeringen en reformering av systemet för statsbidrag och utjämning av skatteinkomster och strukturella kostnadsskillnader. Ett väl fungerande bidrags- och utjämningssystem är enligt regeringens mening av stor betydelse för att skapa goda förutsättningar för kommuner och landsting att klara den svåra ekonomiska prövning som hela det svenska samhället står inför. Det system som regeringen föreslår behöver följas upp och utvecklas, men utgör ändå en god grund för det fortsatta arbetet.

I nuvarande ekonomiska situation måste alla möjligheter tas tillvara att göra den kommunala verksamheten mer effektiv. Regeringen aviserar därför en översyn av den statliga regleringen av kommunala verksamheter i syfte att utmönstra onödigt betungande och kostnadshöjande bestämmelser.

1.2 Den kommunala sektorns ekonomiska utrymme

1.2.1 Utgångspunkter för en samhällsekonomisk bedömning

Kommunsektorn har genom sin omfattning stor betydelse för samhällsekonomins utveckling, bl.a. för skattenivån och sysselsättningen. Sektorns del av de sammanlagda skatteinkomsterna utgörs dels av kommunalskatten, dels av statsbidragen till kommuner och landsting. Summan av dessa båda delar av de kommunala inkomsterna motsvarade år 1994 ca 22 % av BNP. Andelen sysselsatta i kommunal verksamhet uppgår till drygt en fjärdedel av den totala sysselsättningen.

Staten har ett övergripande ansvar för att den offentliga verksamheten i vid mening utvecklas på ett sätt som är förenligt med kravet på samhällsekonomisk balans. Kommunsektorns omfattning och betydelse medför att staten har ett behov av att kunna påverka sektorns utveckling. Bedömningen av kommunsektorn bör ske genom en avvägning mellan totala samhällsekonomiska förutsättningar och aktuella behov av kommunal verksamhet samt förenas med respekt för den kommunala självstyrelsen.

De möjligheter som staten har att styra kommunsektorn är främst genom nivån på statsbidragen och genom lagstiftning som reglerar den kommunala verksamheten. Dessutom kan staten ange riktlinjer för kommunsektorns skattefinansierade utrymme, dvs. skatteinkomster och statsbidrag, samt bedöma vilken utgiftsutveckling som är förenlig med samhällsekonomisk balans.

Ett av de största problemen i den svenska ekonomin är en ökande statlig skuldsättning, som riskerar att underminera de offentliga finanserna och motverka en ekonomisk återhämtning. För att sanera de offentliga finanserna har regeringen föreslagit omfattande budgetförstärkningar. Hittills föreslagna utgiftsminskningar har främst riktats mot statliga transfereringssystem och statlig konsumtion.

Tidigare i föreliggande proposition har det framhållits att utrymmet för ytterligare skattehöjningar är starkt begränsat och att skatteuttaget inte kan höjas utan negativa återverkningar på samhällsekonomin. Detta medför att utvecklingen av de offentliga utgifterna blir avgörande för möjligheterna att förbättra de offentliga finanserna. Utgifterna måste därför utvecklas mycket restriktivt. Det medelsiktiga målet att stabilisera statsskulden uttryckt som andel av BNP och att därefter minska densamma bör bibehållas, men kompletteras med ett mer operativt mål om den offentliga utgiftsutvecklingen. Regeringen har i den reviderade finansplanen meddelat sin avsikt att återkomma med förslag om ett kvantitativt utgiftsmål för de närmaste åren.

En målsättning som gäller utvecklingen av de offentliga utgifterna bör även inkludera kommunsektorn. Staten har ansvar för att ange riktlinjer för kommunsektorns skattefinansierade utrymme och därigenom indirekt också sektorns utgiftsutrymme. Regeringen har tidigare uttalat sin avsikt att så långt möjligt värna sådana viktiga verksamheter inom kommuner och landsting som vård, omsorg och utbildning. Detta innebär att den kommunala kärnverksamheten kommer att prioriteras framför övriga delar av den offentliga verksamheten, men ställer likväl höga krav på en stram utgiftsutveckling de närmaste åren.

Det starkt begränsade utrymmet för ytterligare skattehöjningar innebär som nämnts att kommunsektorn måste vara mycket återhållsam med att öka skatteuttaget. Inför år 1995 höjdes den genomsnittliga kommunala skattesatsen med 0,45 procentenheter, vilket beräknas ge ökade skatteinkomster med närmare 4 miljarder kronor. Dessa skattehöjningar får anses vara en anpassning för dem som gick in i 1990-talet med obalanser i ekonomin eller som har haft kraftiga utgiftsökningar på grund av lågkonjunkturen. Kommuner, landsting och kyrkokommuner kan emellertid inte framöver avstå från att minska sina utgifter genom att öka skatteuttaget eftersom detta ökar den samlade beskattningen på arbete, vilket i sin tur sänker hushållens köpkraft och därigenom hämmar den ekonomiska utvecklingen. Kommunsektorn är starkt beroende av en god tillväxt och en hög sysselsättning som innebär att utvecklingen av den kommunala skattebasen tryggas. Det skulle därför vara ogynnsamt, inte bara för samhällsekonomin totalt utan även för den samlade kommunsektorn, om den kommunala skattenivån skulle höjas ytterligare.

Nivån på de generella statsbidragen till kommuner och landsting kommer att prövas årligen. Bedömningen måste grunda sig på aktuella förutsättningar, både när det gäller samhällsekonomin och behoven av kommunal verksamhet. En långsiktig nivå kan därför inte fastslås. Samtidigt behöver kommuner och landsting ges förutsättningar för att kunna planera sin verksamhet för en längre tidsperiod än ett år. Därför

avser regeringen att årligen redovisa en bedömning av de närmaste årens generella statsbidrag utifrån aktuella förutsättningar. Bedömningen sker med utgångspunkt i den ram för de offentliga utgifterna som regeringen avser att föreslå.

En offentlig utgiftsstrategi som även omfattar riktlinjer för den kommunala utgiftsutvecklingen bör också följa den i 1994 års kompletteringsproposition fastlagda kommunala finansieringsprincipen. I propositionen och det därpå följande riksdagsbeslutet klargjordes bl.a. att principen endast omfattar statliga beslut om verksamhetsförändringar. Däremot omfattas inte åtgärder som inte tar direkt sikte på, men som ändå får ekonomiska effekter för kommunsektorn. Det gäller t.ex. åtgärder som påverkar det kommunala skatteunderlaget. I stället skall den kommunalekonomiska effekten av sådana åtgärder beaktas vid bedömningen av det skattefinansierade utrymmet i samband med fastställandet av statsbidragsramen. Effekterna skall sålunda inte automatiskt föranleda förändringar i statsbidragsnivån.

Utifrån vad som nu sagts kan de generella statsbidragen fortsättningsvis sägas ha två huvudsyften, dels att ekonomiskt reglera verksamhetsförändringar till följd av finansieringsprincipen och dels att vara statens instrument för att påverka den kommunala utgiftsutvecklingen.

Sammantaget kommer det att ställas stora krav på kommunsektorn de närmaste åren. Kommuner och landsting har under de senaste åren genomfört omfattande neddragningar och har därmed också rationaliserat och effektiviserat sin verksamhet. Att döma av de studier som genomförts av Expertgruppen för studier i offentlig verksamhet (ESO) har den tidigare negativa produktivitetsutvecklingen i den kommunala verksamheten brutits i början av 1990-talet. För att bibehålla en god kvalitet i kärnverksamheterna och samtidigt klara kravet på en restriktiv utgiftsutveckling måste arbetet med att effektivisera verksamheten fortsätta.

Regeringen återkommer i ett senare avsnitt med bedömningar och riktlinjer för de närmaste åren.

1.2.2 Kommunsektorns ekonomi de senaste åren

Inledning

I detta avsnitt beskrivs den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn, dvs. kommuner, landsting, kyrkokommuner och kommunalförbund.

Redovisningen avser åren 1990 t.o.m. 1993, kompletterat med vissa uppgifter om preliminärt utfall för år 1994.

Finansiellt sparande

Kommunsektorn har stor omfattning och därmed också stor betydelse i samhällsekonomin. De totala utgifterna i kommunsektorn uppgår till ca en fjärdedel av BNP. Den kommunala konsumtionen uppgår till 19 % av BNP och utgör ca två tredjedelar av den totala offentliga konsumtionen.

Efter en följd av år med underskott i det finansiella sparandet har kommunsektorn för åren 1992 och 1993 uppvisat stora överskott.

Tabell 1.1 Den kommunala sektorns finansiella sparande åren 1990 - 1994
Miljarder kronor i löpande priser

År	1990	1991	1992	1993	1994[1]
Finansiellt sparande	-8	-2	16	12	-2
varav:					
-Kommuner	*-2*	*-2*	*9*	*4*	*-2*
-Landsting	*-6*	*0*	*6*	*7*	*1*
-Övriga[2]	*0*	*-1*	*0*	*0*	*-1*

Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet
[1] Preliminärt utfall
[2] Kyrkokommuner och kommunalförbund

Under åren 1988 t.o.m. 1991 hade kommunsektorn ett negativt finansiellt sparande på mellan 2 och 8 miljarder kronor per år. Det kraftigt positiva sparandet för åren 1992 och 1993 kan till största delen förklaras med rationalisering av den kommunala verksamheten, den nedväxling av pris- och löneökningstakten som skedde under dessa år samt tillfälligt ökade skatteinkomster på grund av den tvååriga eftersläpningen i det gamla utbetalningssystemet för kommunalskattemedel. År 1993 hade samtliga delsektorer ett positivt finansiellt sparande. Det preliminära utfallet för år 1994 visar emellertid på en minskning totalt sett. Kommunerna beräknas få ett sparandeunderskott medan landstingen visar ett fortsatt positivt sparande.

Underskottet i kommunsektorns finansiella sparande år 1994 motsvarar ca 0,5 % av de totala utgifterna. Innebörden av sparandeunderskottet är att omkring 8 % av sektorns investeringar har finansierats med ökad nettoupplåning. Att ett visst sparandeunderskott uppkommer kan förklaras med lågkonjunkturens negativa inverkan på sektorns skatteinkomster och

ökade utgifter bl.a. för socialbidrag, främst beroende på den höga arbetslösheten.

Resultaträkning

Finansiellt sparande är ett likviditetsmått som mäter skillnaden mellan kommunsektorns inkomster och utgifter. Det ekonomiska resultatet enligt sektorns resultaträkning mäter i stället skillnaden mellan intäkter och kostnader. Innebörden av det sistnämnda måttet är att inkomster och utgifter periodiseras till rätt verksamhetsår.

Tabell 1.2 Resultaträkning för kommunsektorn åren 1990 - 1993
Miljarder kronor i löpande priser

År	1990	1991	1992	1993
Verksamhetens intäkter	119,3	134,4	150,7	107,9
Verksamhetens kostnader	-339,8	-365,4	-385,7	-385,8
Verksamhetens nettokostn.	**-220,5**	**-231,1**	**-235,0**	**-277,9**
Skatteintäkter	205,3	229,1	261,6	260,3
Generella statsbidrag	24,1	20,8	11,0	44,8
Finansnetto	-3,5	-4,9	-4,9	-2.8
Resultat 2	**5,4**	**14,0**	**32,7**	**24,3**
Avskrivningar	-10,6	-15,0	-13,2	-13,4
Förändring av pensionsskuld[1]			-12,2	-11,3
Extraordinära poster	1,4	-2,5	-0,2	-1,4
Resultat 3	**-3,8**	**-3,5**	**7,1**	**-1,7**
varav:				
-Kommuner				*-5,5*
-Landsting				*1,5*
-Kyrkokommuner				*2,1*
-Kommunalförbund				*0,1*

Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet

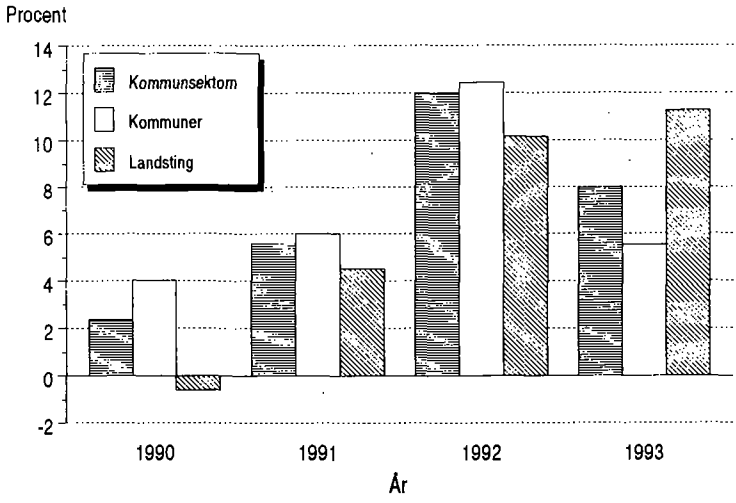
[1] Särredovisas från år 1992

Skillnaden mellan samtliga kostnader och intäkter framgår av resultat 3, vilket visar årets förändring av eget kapital. Liksom det finansiella sparandet visar resultat 3 en förbättring från år 1990 t.o.m. år 1992. För år 1993 visade det finansiella sparande ett överskott medan resultatet enligt resultaträkningen innebar ett mindre underskott. Förklaringen är att det för år 1993 uppstod en periodiseringseffekt i resultaträkningen på grund av omläggningen av statsbidragssystemet.

Det finns brister i jämförbarheten gällande resultat 3 mellan åren. Anledningen är att allt fler kommuner och landsting successivt har börjat redovisa förändringen av pensionsskulden som en kostnad i resultaträkningen. För att jämföra resultatutvecklingen mellan åren kan istället resultat 2 användas. Detta mått uttrycker hur mycket av de löpande intäkterna som kvarstår efter att de löpande kostnaderna har täckts. De resterande medlen kan användas exempelvis till skattefinansiering av investeringar. I nedanstående diagram framgår utvecklingen av resultat 2

som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag under åren 1990 t.o.m. 1993.

Diagram 1.1 Resultat 2 som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag.



Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet

Kommunsektorn har, som visats tidigare, haft en positiv resultatutveckling från år 1990 t.o.m. år 1992. För år 1993 har resultatet försämrats något jämfört med år 1992 men är fortfarande bättre än de föregående åren. Det försämrade resultatet för år 1993 är hänförligt till kommunerna. Förklaringen är att den periodiseringseffekt som beskrivits tidigare i huvudsak påverkade kommunerna. Utan denna periodiseringseffekt hade 1993 års resultat ungefär motsvarat 1992 års nivå. Landstingen redovisar även år 1993 en resultatförbättring.

Enligt Svenska Kommunförbundets beräkningar av det preliminära utfallet för år 1994 kommer kommunernas resultat 2 detta år att i stort sett ligga på samma nivå som år 1993. Landstingens resultat för år 1994 kommer enligt Landstingsförbundets prognos att försämras jämfört med år 1993. Både kommuner och landsting kommer enligt preliminära uppgifter att få ett resultat 2 som motsvarar ca 5 % av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Kommunsektorn som helhet visar ett relativt gott resultat för år 1993. Det finns dock stora variationer mellan enskilda kommuner och enskilda landsting. Samtliga landsting hade ett positivt resultat 2, medan det däremot var negativt i 20 kommuner. Dessa kommuner måste således finansiera samtliga investeringar och en del av de löpande kostnaderna med lån, försäljning av tillgångar eller minskat rörelsekapital. Samtidigt fanns det kommuner och landsting som visade mycket goda resultat. Exempelvis var det 12 kommuner och 6 landsting som hade ett resultat 2 som översteg 15 % av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Variationerna i kommunernas och landstingens resultat kan delvis förklaras med olika ambitions- och skattenivåer. Ytterligare en orsak kan vara att det nuvarande utjämningssystemet inte fångar upp relevanta faktorer och samband som kan bidra till att jämna ut ekonomiska förutsättningar.

Ekonomisk ställning

Den ekonomiska ställningen i kommunsektorn redovisas i nedanstående balansräkning. För att erhålla bättre jämförbarhet mellan åren har pensionsskulden exkluderats. Den redovisade pensionsskulden uppgick år 1993 till 116 miljarder kronor.

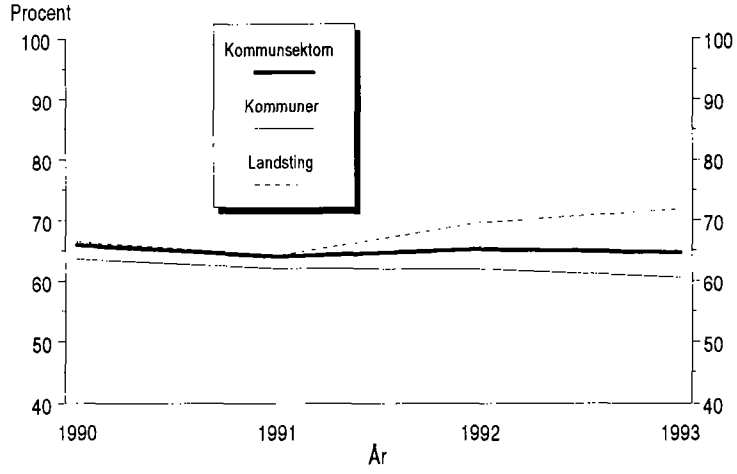
Tabell 1.3 Balansräkning för kommunsektorn för åren 1990 - 1993
Miljarder kronor i löpande priser

År	1990	1991	1992	1993
Tillgångar				
Omsättningstillgångar	59,1	65,9	78,6	80,7
Anläggningstillgångar	277,3	294,9	306,9	327,7
Summa	**336,4**	**360,9**	**385,5**	**408,4**
Skulder och eget kapital				
Kortfristiga skulder	55,6	62,8	65,5	70,4
Långfristiga skulder	59,3	67,2	69,1	74,1
Eget kapital	221,5	230,9	250,9	263,9
Summa	**336,4**	**360,9**	**385,5**	**408,4**

Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet

Kommunsektorns ekonomiska ställning har varit stabil de senaste åren. Ett mått på detta är hur soliditeten har utvecklats mellan åren 1990 och 1993. Detta mått beskriver hur stor del av de totala tillgångarna som har finansierats med eget kapital. I nedanstående diagram redovisas soliditeten exklusive pensionsskulden.

Diagram 1.2 Soliditetsutveckling



Källor: Statistiska centralbyrån, Finansdepartementet

Soliditetsmåttets viktigaste funktion i den kommunala redovisningen är att beskriva den ekonomiska utvecklingen över tiden. Kommunsektorns soliditet, exklusive pensionsskulden, har varit relativt konstant under den redovisade perioden. Sammantaget har minskningen varit en procentenhet mellan åren 1990 och 1993. Landstingens ekonomiska ställning har enligt detta mått förbättrats något, medan kommunerna visar en viss försämring.

Sammanfattning

Kommunsektorns ekonomiska situation får totalt sett anses vara stabil, även om utfallet för år 1994 beräknas komma att innebära en försämring jämfört med de båda föregående åren. De ekonomiska förutsättningarna under de senaste åren har dock inneburit att sektorn behövt genomföra rationaliseringar och effektiviseringar av verksamheten.

Samtidigt med denna proposition lämnar regeringen en första samlad redovisning av den kommunala verksamheten i en särskild skrivelse till riksdagen. I skrivelsen redovisas utvecklingen inom olika verksamheter utifrån bl.a. nationell statistik och studier som olika sektorsmyndigheter har genomfört. Redovisningen ger inte underlag för påståenden om att det har skett stora, generella försämringar i den kommunala verksamheten, även om skillnaderna i standard mellan kommuner respektive landsting tenderar att öka. Produktionsnivån i kärnverksamheterna synes emellertid i grunden ha kunnat bibehållas trots genomförda utgiftsminskningar.

På samma sätt som det finns variationer i fråga om den ekonomiska situationen, förekommer det skillnader i kärnverksamheternas kvalitet och omfattning mellan enskilda kommuner respektive landsting. Det finns

därför stor anledning att uppmärksamt följa utvecklingen och vidareutveckla den nationella uppföljningen av kommunsektorn. Regeringen avser att årligen återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av utvecklingen inom sektorn.

1.2.3 Bedömning av kommunsektorns ekonomi åren 1995 - 2000

Utgångspunkterna för den bedömning av kommunsektorns ekonomiska utveckling som redovisas i det följande är de samma som i den reviderade finansplanen. Beräkningarna bygger på de antaganden som görs i den reviderade nationalbudgeten.

I nedanstående tabell redovisas den förväntade utvecklingen t.o.m. år 2000 av kommunsektorns finansiella utveckling med utgångspunkt i alternativet med medelhög tillväxt i den reviderade nationalbudgeten.

Tabell 1.4 Den kommunala sektorns finanser
Miljarder kronor i löpande priser

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inkomster						
Skatter	260,4	276,1	284,7	297,5	314,7	332,5
Bidrag från stat och socialförsäkringssektorn	72,5	67,5	65,1	64,4	64,6	65,0
Övriga inkomster	51,3	53,1	54,5	56,1	57,6	59,4
Summa	**384,2**	**396,7**	**404,3**	**418,0**	**436,9**	**456,9**
Utgifter						
Transfereringar	73,8	72,8	72,1	72,5	73,6	74,9
Konsumtion	290,6	296,3	303,7	312,1	323,6	335,6
Investeringar	22,8	26,9	29,0	30,0	30,6	31,7
Summa	**387,2**	**396,0**	**404,8**	**414,6**	**427,8**	**442,2**
Finansiellt sparande						
Kommuner	-4,3	-3,2	-4,7	-1,6	2,2	5,7
Landsting	2,9	5,7	4,8	5,4	7,3	9,3
Övriga	-1,6	-1,8	-0,6	-0,4	-0,4	-0,3
Summa	**-3,0**	**0,7**	**-0,5**	**3,4**	**9,1**	**14,7**

[1] *Kyrkokommuner och kommunalförbund*
Källa: Finansdepartementet

I kalkylerna har antagits att lönerna inom sektorn ökar något långsammare än inom näringslivet under återstoden av perioden. Om löneökningarna i stället skulle bli högre än här kalkylerat, innebär detta sannolikt ytterligare sysselsättningsminskningar om den redovisade utvecklingen av det kommunala finansiella sparandet skall kunna realiseras.

Kommunsektorns utgifter uppgår år 1995 till 24 % av BNP och väntas sjunka till 21 % under perioden fram t.o.m. år 2000. Den kommunala konsumtionen förväntas samtidigt sjunka från 18 till 16 % av BNP. År 1995 antas konsumtionen minska realt med 1 % i förhållande till år 1994 och fortsätter sedan att minska något för att efter år 1998 vara oförändrad.

De kommunala transfereringarna till hushållen, främst socialbidrag, bedöms öka något under perioden i löpande priser, men minska i fasta priser. Utgifterna för socialbidrag har tidigare ökat till följd av dels ökad arbetslöshet, dels ökad flyktingmottagning, men bör minska i takt med

att sysselsättningsläget förbättras. Investeringsutgifterna väntas under perioden öka realt.

Inkomsterna för sektorn utgörs till största delen av skattemedel och statsbidrag. Vid en ökad tillväxt i ekonomin ökar skatteunderlaget och därmed sektorns inkomster. En balanserad tillväxt utan tendens till överhettning eller inflationsstegring är en förutsättning för att den angivna utvecklingen skall kunna realiseras. Lönesumman, vilken utgör den viktigaste komponenten i kommunernas skatteunderlag, bedöms öka med ca 5,5 % per år i löpande priser under perioden. Skatteinkomsterna beräknas öka med ca 5 % årligen. Skatteunderlaget kommer bl.a. att påverkas av de allmänna egenavgifterna som successivt ökar t.o.m. år 1998. I dessa kalkyler är ett centralt antagande att den genomsnittliga kommunala utdebiteringen är oförändrad. Statsbidragen justeras med hänsyn till verksamhetsförändringar som skall regleras enligt finansieringsprincipen, samt för att kompensera den allmänna löneavgiften som infördes för att finansiera EU-inträdet.

I övrigt bedöms statsbidragen även fortsättningsvis utvecklas restriktivt, med hänsyn till den nödvändiga förbättringen av statsfinanserna. De totala kommunala inkomsterna som andel av BNP beräknas minska från 24 % år 1995 till 22 % år 2000.

Det finansiella sparandet i kommunsektorn som helhet blir enligt kalkylen negativt åren 1995 och 1997. För år 1996 samt även för år 1998 och framåt beräknas sparandet bli positivt. Kommunerna beräknas ha ett negativt finansiellt sparande under åren 1995-1998, medan landstingens finansiella sparande däremot är positivt under hela perioden.

1.2.4 Riktlinjer för utvecklingen de närmaste åren samt förslag till statsbidrag för år 1996

Regeringens bedömning: Kommunsektorns utgifter bör utvecklas restriktivt under de närmaste åren. Statsbidragens nivå får bedömas med utgångspunkt i det tak för de offentliga utgifterna som regeringen avser att föreslå under år 1996 avseende tiden fr.o.m. år 1997. En utgångspunkt bör vara att statsbidragen högst blir nominellt oförändrade efter år 1996, med undantag av regleringar enligt finansieringsprincipen.

Regeringens förslag: Statsbidragen till kommuner och landsting för år 1996 föreslås uppgå till totalt 57 188 miljoner kronor.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Statsbidragsramen bestäms utifrån en bedömning av vilket skattefinansierat utrymme som kan ställas till kommunsektorns förfogande. Hänsyn tas också till ekonomiska effekter av verksamhets- och regeländringar som skall kompenseras enligt finansieringsprincipen.

Med det skattefinansierade utrymmet avses summan av kommunalskatt och statsbidrag. Kommunsektorn har även andra inkomster, exempelvis avgifter. Bedömningen av det skattefinansierade utrymmet för år 1996 grundas på en målsättning om att den ekonomiska tillväxten bör ske i näringslivet och inte i den offentliga sektorn. Samtidigt måste hänsyn tas till behoven av de kommunalt bedrivna kärnverksamheterna.

Som tidigare framhållits är utrymmet för skattehöjningar ytterligt begränsat både på kort och medellång sikt. De ekonomiska obalanser som finns i kommuner och landsting måste därför generellt sett rättas till genom andra åtgärder än skattehöjningar, främst utgiftsminskningar och effektiviseringar. Det nya bidrags- och utjämningssystemet som regeringen föreslår kommer att innebära vissa omfördelningar av skatteinkomster och statsbidrag och kommer därigenom att påverka förutsättningarna för enskilda kommuner och landsting att uppnå ekonomisk balans. Vissa kommuner och landsting, som i dag har ekonomiska problem, kommer med det nya systemet att få förutsättningar att förbättra sin situation, medan andra kommer att ställas inför behov av att minska utgifterna eller att i vissa fall sänka kraven på det ekonomiska resultatet om nivån i utgångsläget är hög i jämförelse med andra kommuner respektive landsting. För ett fåtal kommuner kan det komma att bli mycket svårt att komma till rätta med den nya situationen genom enbart utgiftsnedskärningar. En skattehöjning kan i några enstaka fall därför bli oundviklig.

Den statsbidragsnivå som föreslås, kombinerat med oförändrad genomsnittlig skattenivå, ställer höga krav på kommuner och landsting framöver. Det är därför av stor vikt att vidta alla tänkbara åtgärder för att underlätta för kommuner och landsting att öka effektiviteten och göra prioriteringar mellan olika verksamheter. Regeringen kommer därför att söka undanröja kostnadsdrivande regler för kommuner och landsting.

Förändringar som påverkar den kommunala ekonomin

I det följande redovisas olika förändringar som påverkar den kommunala ekonomin år 1995 och 1996.

Verksamhetsförändringar

Enligt finansieringsprincipen skall kommuner och landsting inte påföras nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. På motsvarande sätt skall de statliga bidragen minskas om staten fattar beslut som innebär att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare.

I det följande beskrivs sådana verksamhetsförändringar som beslutats av riksdagen eller föreslagits av regeringen och som påverkar kommunernas kostnader år 1995 och framåt.

Den statliga finansieringen av gymnasieskolans reformer inleddes budgetåret 1993/94 (prop.1991/92:100 bil.9, bet. 1991/92:UbU10, rskr.

1991/92:190 och prop. 1992/93:100 bil.8, bet. 1992/93:FiU29, rskr. 1992/93:430). Den slutliga regleringen för reformeringen skall göras år 1996 då ytterligare 150 miljoner kronor skall tillföras kommunerna.

Den lägsta garanterade undervisningstiden i gymnasieskolan sänks fr.o.m. den 1 juli 1995, vilket innebär att kommunernas kostnader för undervisning reduceras med 20 miljoner kronor år 1995 och 41 miljoner år 1996 (prop. 1994/95:100 bil.9, bet.1994/95:UbU9, rskr. 1994/95: 225).

Ersättningen från hemkommunerna för elever i specialskolan höjs fr.o.m. den 1 juli 1995 (prop. 1993/94:100 bil.9), vilket innebär ökade kostnader för kommunerna med 8 miljoner kronor år 1995 och 17 miljoner kronor år 1996.

Fr.o.m. den 1 januari 1996 skall fristående skolor som motsvarar särskolan tilldelas resurser från elevernas hemkommuner (prop.1993/94: 242, bet.1993/94:UbU20, rskr. 1993/94:421). Kostnaderna för kommunerna beräknas öka med 12 miljoner år 1996. Fr.o.m. den 1 januari 1996 kan regeringen förklara en fristående gymnasieskola berättigad till bidrag från elevernas hemkommuner.

Ändrad finansiering av riksidrottsgymnasierna inträder fr.o.m. den 1 juli 1996 (prop. 1994/95:100, bil. 9, bet. 1994/95:UbU9, bet. 1994/95: KrU14, rskr. 1994/95:225 och 1994/95:224). Elevernas hemkommuner skall erlägga interkommunal ersättning för utbildningsprogrammet och specialidrottsdelen finansieras ur det statliga verksamhetsstödet till idrotten. Effekten för kommunerna blir positiv och uppgår till 18 miljoner kronor.

Ovanstående åtgärder innebär sammantaget att kommunernas kostnader beräknas minska med 12 miljoner kronor år 1995 och öka med 120 miljoner kronor år 1996.

Skatteunderlagsförändringar

Kommunernas och landstingens inkomster består till största delen av skatteinkomster. Skatteunderlaget påverkas bl.a. av ändringar i skattelagstiftningen. I det följande anges vilka förändringar som beslutats av riksdagen eller föreslagits av regeringen t.o.m. föreliggande proposition och som påverkar det kommunala skatteunderlaget fr.o.m. år 1995.

En allmän egenavgift till pensionssystemet har beslutats av riksdagen (prop. 1994/95:41, bet. 1994/95:SkU12, rskr. 1994/95:156). Avgiften uppgår till 1 % på lönesumman fr.o.m. den 1 januari 1995.

Riksdagen har dessutom beslutat (prop. 1994/94:25, bet. 1994/95 FiU1, rskr. 1994/95:145 och 146) om följande förändringar:

— den allmänna egenavgiften i sjukförsäkringen höjs med 2 procentenheter fr.o.m. den 1 januari 1995, samtidigt som avgiften om 1 % för finansiering av kontantförmåner vid arbetslöshet slopas. Nettoeffekten blir således en höjning med 1 procentenhet,

— höjd gräns för reseavdrag från 4000 kronor till 6000 kronor fr.o.m. den 1 januari 1995,
— begränsad uppräkning av basbeloppet, fr.o.m. den 1 januari 1995, vilket har inverkan på pensioner, grundavdrag och särskilt grundavdrag,

I regeringens proposition Vissa frågor om personlig assistans och om kostnadsansvar för insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1994/95:77, bet. 1994/95:SoU7, rskr. 1994/95: 107) anges att skatteplikt råder för den ersättning som personlig assistent erhåller från funktionshindrad.

I årets budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil.6) föreslogs sänkt folkpension och höjt pensionstillskott samt enhetliga regler för gifta folkpensionärer fr.o.m. den 1 juli 1995. Vidare föreslås att det särskilda grundavdraget för pensionärer trappas av mot kapitalinkomster fr.o.m. 1997 års taxering. Vid utskottsbehandlingen har i stället för den sistnämnda åtgärden föreslagits att det allmänna grundavdraget sänks från 25 till 24 % av basbeloppet fr.o.m. den 1 januari 1996. Regeringen har i proposition 1994/95:182 Beskattning av fri hälso- och sjukvård samt vissa andra förmåner föreslagit bl a. att förmån av fri icke offentligfinansierad hälso- och sjukvård, tandvård och fria läkemedel skall tas upp som intäkt i inkomstslaget tjänst.

Regeringen har den 7 april lämnat en skrivelse till riksdagen med meddelande om kommande förslag om begränsning av avdragsrätten för privata pensionsförsäkringspremier. I föreliggande proposition föreslår regeringen vissa förändringar i arbetslöshetsförsäkringen liksom en sänkning av kompensationsnivån till 75 % i sjuk-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkringarna.

Sammantaget innebär de åtgärder som nämnts ovan att kommunernas och landstingens skatteinkomster beräknas minska med ca 1,0 miljarder kronor år 1995 och ytterligare 4,0 miljarder kronor år 1996.

Övriga förändringar

Fr.o.m. den 1 januari 1995 höjs de särskilda löneskatterna med 2 procentenheter som en konsekvens av de höjda allmänna egenavgifterna (prop. 1994/95:25, bet. 1994/95:FiU1, rskr. 1994/95:145 och 146).

En del i finansieringen av EU-inträdet består i att en allmän löneavgift på 1,5 % har införts och att de särskilda löneskatterna höjts i motsvarande grad fr.o.m. den 1 januari 1995 (prop. 1994/95:122, bet. 1994/95: SkU16, rskr. 1994/95:149). Sammantaget innebär denna förändring att kommunsektorns kostnader beräknas öka med ca 2,4 miljarder kronor.

Skatteutjämningsbidragen för landsting följer automatiskt skatteunderlagets förändring, eftersom de är knutna till medelskattekraften. Bidragsökningen mellan åren 1994 och 1995 blev 80 miljoner kronor högre än vad som tidigare har beräknats.

I avsnitt 1.4 föreslår regeringen att ett nytt system för konkurrenskorrigering avseende kommunernas och landstingens kostnader för ingående mervärdesskatt införs fr.o.m. år 1996. Systemet skall bygga på kommunal självfinansiering. För att reglera denna förändring tillförs kommuner och landsting 19 miljarder kronor som beräknas motsvara statens nuvarande kostnad.

I avsnitt 1.3.5. föreslås ett generellt statsbidrag till kommuner och landsting som innebär att nuvarande avdrag från kommuners och landstings skatteinkomster skall kvittas bort. Avdragen, som tas ut efter antal invånare, uppgår f.n. till totalt 11,7 miljarder kronor, varav 9,0 miljarder kronor för kommuner och 2,7 miljarder kronor för landsting.

I avsnitt 1.3.5. föreslås också att två specialdestinerade statsbidrag inom Socialdepartementets område, nämligen del av vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen samt bidrag till missbrukarvård och ungdomsvård skall upphöra och i stället tillföras det generella statsbidraget till landsting respektive kommuner.

Fastställande av statsbidragsnivån för år 1996

Vid fastställandet av statsbidragsnivån för år 1996 görs en sammanvägning och bedömning av alla ovan redovisade förändringar.

Enligt vad regeringen tidigare har uttalat och riksdagen har godkänt skall en ekonomisk reglering mot kommunsektorn göras för verksamhetsförändringar och för den allmänna löneavgiften till följd av EU-inträdet.

Samma sak gäller förändringarna till följd av ändrat system för återbetalning av mervärdesskatt samt kvittningen av skatteavdragen mot bidraget eftersom dessa ändringar anses vara statsfinansiellt neutrala.

I föregående års kompletteringsproposition preciserades tillämpningen av finansieringsprincipen på så sätt att den endast bör omfatta statliga beslut som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. När det gäller åtgärder som inte direkt tar sikte på, men ändå får direkta ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn bör effekterna istället beaktas vid den bedömning som görs av det skattefinansierade utrymmet. Regeringen anser inte att skatteunderlagsförändringar automatiskt bör regleras eftersom det skulle kunna förta effekterna av beslut som fattas i syfte att förbättra statens finanser, vilket bl.a. gäller höjningarna av de avdragsgilla egenavgifterna. Den förstärkning som sådana förändringar innebär behövs i första hand för att minska det statliga budgetunderskottet, vilket i ett samhällsekonomiskt perspektiv även kommer att gynna kommunsektorn.

I följande tabell redovisas de nya statsbidragen för kommuner och landsting år 1996.

Tabell 1.5 Statsbidragsram år 1996
Miljoner kronor

	Mkr
Statsbidrag 1995	45 609
tillkommer:	
Verksamhetsförändringar m.m.	40
Kompensation för allmän löneavgift och särskild löneskatt (EU)	2 435
Nytt mervärdesskattesystem	19 000
Ersättning för sjukresor	1 344
Bidrag till missbrukarvård och ungdomsvård	430
avgår:	
Ekonomiska regleringar	11 670
Summa	**57 188**

1.2.5 Reviderad bedömning för år 1995

Regeringens förslag: Vid utbetalning av kommunalskattemedel för andra halvåret 1995 skall kommunalskattemedlen för kommunerna minskas med 851 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1994. Vid utbetalning av landstingsskattemedel för andra halvåret 1995 skall skattemedlen för landstingen minskas med 252 kronor per invånare i landstinget den 1 november 1994. För de landstingsfria kommunerna skall kommunalskattemedlen för andra halvåret 1995 minskas med 1 103 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1994.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare nämnts skall kommunsektorn kompenseras för höjningen av den allmänna löneavgiften och de särskilda löneskatterna som infördes den 1 januari 1995 för att finansiera EU-inträdet. Likaledes skall sektorn kompenseras för verksamhetsförändringar avseende år 1995. Verksamhetsförändringarna redovisades i föregående avsnitt.

Den allmänna löneavgiften och höjningen av de särskilda löneskatterna motsvarar en kostnad om ca 2 435 miljoner kronor år 1995, som föreslås återföras till kommunsektorn. Regeringen föreslår att en del av dessa medel tas i anspråk för att engångsvis bistå vissa kommuner med stora ekonomiska problem enligt vad som redovisas i avsnitt 1.5.7 och 1.5.8. Det sammanlagda bidraget till berörda kommuner föreslås uppgå till 1 420 miljoner kronor.

Resterande del av kompensationen för den höjda allmänna löneavgiften och de särskilda löneskatterna, 1 015 miljoner kronor, bör återföras till kommuner och landsting genom en sänkning av det avdrag från skatteinkomsterna som beslutats för år 1995 och som avser ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. Av beloppet förs 698 miljoner kronor till kommunerna och 317 miljoner kronor till landstingen.

Hänsyn har också tagits till de tidigare redovisade verksamhetsförändringarna år 1995 vilka innebär minskade kostnader om 12 miljoner kronor som skall föras från kommunerna till staten, samt ökningen av skatteutjämningsbidragen som nämndes i föregående avsnitt.

Regleringen för år 1995 uppgår till 10 747 miljoner kronor, varav 8 269 miljoner kronor avser reglering mot kommuner och 2 478 miljoner kronor reglering mot landsting.

Tabell 1.6 Ekonomiska regleringar mellan staten och kommuner och landsting år 1995
Miljoner kronor

	Mkr
Tidigare beslutade regleringar för år 1995	11 670
Verksamhetsförändringar	12
Allmän löneavgift	-1 015
Bidragsökning av skatteutjämningsbidrag till landsting	80
Summa	**10 747**

1.2.6 Ekonomiska regleringar år 1996 mellan staten och de kyrkliga kommunerna

Regeringens förslag: De kyrkliga kommunernas skattemedelsfordran vid ingången av år 1996 skall med avseende på ändringar som har påverkat det kommunala skatteunderlaget m.m. minskas med 3,6 %.

Därutöver skall skattemedelsfordran minskas med 4 % som ersättning till staten för administrationen av församlingsskatten.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen uttalade i den ekonomiskpolitiska propositionen (prop. 1994/95:25) att även de kyrkliga kommunerna bör bidra till saneringen av statens finanser. Mot denna bakgrund beslutade riksdagen att de kyrkliga kommunerna fr.o.m. år 1995 skall ersätta staten för administrationen av församlingsskatten. Detta görs genom en reducering av de kyrkliga kommunernas skattemedelsfordran, utöver de ekonomiska regleringar som föranleds av ändringar som påverkat det kommunala skatteunderlaget m.m. Riksdagen beslutade därför att de kyrkliga kommunernas skattemedelsfordran vid ingången av år 1995 skulle minskas med 6,8 % i stället för av riksdagen tidigare beslutade 3,2 %. Denna ytterligare reducering beräknades motsvara 300 miljoner kronor.

I årets finansplan gjorde regeringen bedömningen att de kyrkliga kommunerna bör kunna bidra till att ytterligare förstärka statsbudgeten. De årliga förstärkningarna av statsbudgeten med avseende på dessa kommuner borde därför kunna ökas till 500 miljoner kronor. Regeringen

anmälde avsikten att återkomma till denna fråga i kompletteringspropositionen.

I det följande redovisar regeringen hur en sådan budgetförstärkning i huvudsak kan åstadkommas. Regeringen är medveten om att förslaget kan innebära en ansträngande ekonomisk situation för en del kyrkliga kommuner. För dessa bör möjlighet finnas att i viss utsträckning erhålla extra utjämningsbidrag från Kyrkofonden. Regeringen avser att beakta detta vid fastställelsen av Kyrkofondens budget för år 1996.

Skatteunderlagsförändringar m.m.

För de kyrkliga kommunerna görs år 1995 ett avdrag från skattemedelsfordran avseende ändringar som påverkat det kommunala skatteunderlaget m.m. Beloppet beräknades i föregående års kompletteringsproposition till 252 miljoner kronor.

För dessa kommuner får de ändringar som inkomståret 1994 påverkade skatteunderlaget inte genomslag förrän år 1996, men då med dubbel effekt eftersom både förskott och slutavräkning påverkas. Detta beror på att utbetalningssystemet för kommunalskattemedel till de kyrkliga kommunerna inte har ändrats på motsvarande sätt som för kommuner och landsting.

I sammanställningen nedan redovisas tillkommande ändringar som bör föranleda en ekonomisk reglering mellan staten och de kyrkliga kommunerna år 1996. Sammantaget uppgår de tidigare beslutade (252 miljoner kronor) och de nedan redovisade regleringarna (58 miljoner kronor) till 310 miljoner kronor. Detta beräknas motsvara en reducering av de kyrkliga kommunernas skattemedelsfordran vid ingången av år 1996 med 3,6 %. Till detta kommer den nedan föreslagna skatteadministrationsersättningen om 4 %.

Till skillnad mot vad som redovisats beträffande kommuner och landsting ingår inte någon kompensation för den fr.o.m. år 1995 införda allmänna löneavgiften samt höjningen av de särskilda löneskatterna med anledning av finansieringen av EU-medlemskapet. Detta är ett led i den ovan nämnda avsedda förstärkningen av statsbudgeten. Den ekonomiska effekten bedöms till 60 miljoner kronor för vardera åren 1995 och 1996.

Tabell 1.7 Sammanställning av år 1996 tillkommande ekonomiska regleringar mellan staten och de kyrkliga kommunerna
Miljoner kronor

Grundavdrag	+ 289
Karensdag och sänkta ersättningsnivåer	- 25
ISURV	+ 24
Företagsskatt	- 168
Tjänsteinkomstbeskattning	+ 15
Allmän egenavgift	- 107
Vårdnadsbidrag	+ 30
Summa	**+ 58**

Skatteadministrationsersättning

Som nämnts i det ovanstående har riksdagen beslutat att de kyrkliga kommunerna fr.o.m. år 1995 skall ersätta staten för administrationen av församlingsskatten. Regeringen anser det vara skäligt att denna ersättning framdeles bör utgöra 4 % av de kyrkliga kommunernas skattemedelsfordran. Detta beräknas för år 1996 motsvara drygt 340 miljoner kronor.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund har i en skrivelse den 16 mars 1995 (dnr Fi95/1808) framfört synpunkter med innebörden att Kyrkofonden ger ett tillfälligt bidrag i syfte att förstärka statsfinanserna i stället för att en skatteadministrationsersättning tas ut. Förbundet anser dessutom att ersättningen inte bygger på korrekta underlag. Motsvarande synpunkter har också under hand framförts från Svenska kyrkans centralstyrelse.

1.3 Ett nytt bidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting

1.3.1 Inledning

Stora förändringar genomfördes år 1993 avseende den kommunala ekonomin (prop. 1991/92:150 del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345, prop. 1992/93:36, bet. 1992/93:FiU2, rskr. 1992/93:119, prop. 1992/93:123, bet. 1992/93:FiU2, rskr. 1992/93:119). Riksdagen har även beslutat om vissa ändringar och kompletteringar i förhållande till besluten år 1992 (prop. 1992/93:150, bil. 6 , bet. 1992/93:FiU29, rskr. 1992/93:430, prop. 1993/94:150 bil. 7, bet. 1993/94:FiU29, rskr. 1993/94:442).

Förändringarna år 1993 av den kommunala ekonomin innebar i huvudsak följande:

— avskaffande av ett antal specialdestinerade statsbidrag i syfte att minska den statliga detaljstyrningen och tydliggöra att statens styrning av verksamheten i kommuner och landsting främst skall ske via lagstiftning,

- införande av ett generellt statsbidrag i syfte att öka det kommunala ansvaret för verksamhetens utformning och prioritering inom och mellan verksamhetsområden samt att ge staten ett instrument att styra kommunsektorns finansiella utrymme,
- omläggning av utbetalningssystemet för kommunalskattemedel i syfte att skapa bättre planeringsförutsättningar och att över tiden få en bättre överensstämmelse i fråga om nivån på inkomster och utgifter,
- införande av finansieringsprincipen.

För kommunerna infördes ett nytt utjämningsbidrag med syftet att åstadkomma en långtgående inkomst- och kostnadsutjämning. För landstingen bibehölls i huvudsak samma bidragssystem som gällt tidigare, dvs. skatteutjämningsbidrag och särskilda ersättningar till sjukvårdshuvudmännen.

Tanken med statsbidragsomläggningen år 1993 var att den skulle bidra till en utjämning av de ekonomiska förutsättningarna mellan kommuner respektive landsting samt till en förbättring av planeringsförutsättningarna och en ökad stabilitet över tiden. Omläggningen var dock omfattande och har, i kombination med den kraftiga lågkonjunkturen, skapat problem och osäkerhet under de senaste åren. Det är emellertid synnerligen angeläget att förändra bidrags- och utjämningssystemet så att det blir långsiktigt stabilt och i övrigt uppfyller viktiga krav för att skapa goda förutsättningar för den kommunala verksamheten.

Statsbidragsomläggningen genomfördes år 1993 trots att flera betydande problem var olösta. Några av dessa redovisas i det följande.

- den valda metoden för utjämning för strukturellt betingade kostnadsskillnader blev starkt kritiserad. Detta problem löstes tillfälligt genom särskilda övergångsregler för åren 1993 och 1994,
- den valda modellen för inkomstutjämning omfattade inte de kommuner som hade den högsta skattekraften,
- för landstingen föreslogs endast marginella förändringar, vilket bl.a. skapade problem i samband med huvudmannaskapsförändringar.

Mot bakgrund av de nämnda problemen genomfördes under åren 1992-1994 tre särskilda utredningar, nämligen Strukturkostnadsutredningen (SOU 1993:53), utredningen Kommunal inkomstutjämning - alternativa modeller (Ds 1993:68) och Landstingsekonomiska utredningen (SOU 1994:70). Alla tre utredningarna har remissbehandlats. Mot bakgrund av att remissopinionen var mycket splittrad beslutade den dåvarande regeringen i december 1993 att tillsätta en parlamentarisk beredning med uppgift att väga samman de tre utredningsförslagen till ett samlat förslag till nytt bidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting att träda i kraft den 1 januari 1996. Beredningens arbete skulle vara slutfört den 1 november 1994. Samtidigt beslutades att statsbidragen till kommuner för år 1995 skulle utgå med samma nominella belopp som för år 1994, vilket i praktiken innebar att utjämningssystemet för kommuner upphörde i och med utgången av år 1994.

Regeringsskiftet i oktober 1994 föranledde ingen förändring i beredningens uppdrag. Arbetet avslutades därför med oförändrade direktiv och oförändrad parlamentarisk sammansättning.

Beredningens förslag presenterades i november 1994 i betänkandet Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting (SOU 1994:144). Beredningens sammanfattning av förslaget återfinns som bilaga 7.1.2. Förslaget har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna har lagts som bilaga 7.1.1. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi95/3888).

Regeringen kommer i det följande att föreslå ett nytt bidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting, vilket avses kunna träda i kraft den 1 januari 1996. Förslaget bygger i allt väsentligt på de förslag som beredningen har presenterat. Regeringen föreslår dock vissa ändringar när det gäller kostnadsutjämningen och införandereglerna jämfört med beredningens förslag.

1.3.2 Principiella utgångspunkter för ett nytt bidrags- och utjämningssystem

Regeringens bedömning: Huvudsyftet med ett nytt bidrags- och utjämningssystem är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive landsting. Detta sker genom en långtgående utjämning av skillnader i beskattningsbara inkomster och för strukturellt betingade kostnadsskillnader.

Systemet bör vara överskådligt och möjligt att förklara och analysera i sina beståndsdelar. Det bör vara så flexibelt att det kan anpassas till väsentliga förändringar i den kommunala verksamheten.

Bidrags- och utjämningssystemet får en likartad uppbyggnad för såväl kommuner som landsting. Därmed underlättas framtida ändringar av huvudmannaskap.

Både inkomst- och kostnadsutjämningen sker genom en omfördelning av skatteinkomster mellan kommuner respektive landsting, och blir därigenom i princip oberoende av statliga tillskott.

Statsbidragen till kommuner och landsting används inte för utjämning utan fördelas i huvudsak efter antalet invånare i respektive kommun eller landsting, och kan därmed också fungera som instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommuner respektive landsting.

Införandet av systemet sker på ett sådant sätt att omedelbara omfördelningar av statsbidrag undviks.

Beredningens bedömning: Beredningens principiella utgångpunkter överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: Många kommuner och landsting och i stort sett

alla remissinstanser på central nivå instämmer i beredningens utgångspunkter för ett nytt system och är i stora drag positiva till förslaget.

Det finns också ett antal remissinstanser som inte helt delar beredningens syn på utgångspunkterna. Dessa kan indelas i två huvudgrupper.

Den ena gruppen, som är störst och som till mycket stor del utgörs av kommuner och landsting i de mindre tätbefolkade länen, ifrågasätter om det är en rimlig ambition att med objektiva mätmetoder försöka skapa likvärdiga förutsättningar för kommuner och landsting och menar att innebörden av detta i stället kan bli att man förlorar i helhetssyn på den kommunala verksamheten. Dessa remissinstanser förespråkar en mer tydlig "politisering" av bidragsgivningen, och att bidragsfördelningen bör ske utifrån enklare kriterier med tydliga inslag av politiska bedömningar. Enligt dessa remissinstanser bör t.ex. regional- och sysselsättningspolitiska aspekter vägas in i betydligt större utsträckning vid bidragsfördelningen.

Den andra gruppen, som främst består av kommuner och landsting i tätbefolkade områden, ifrågasätter den mycket långtgående utjämningen, framför allt av inkomster, som beredningen föreslår.

Skälen för regeringens bedömning: Valet av system för statsbidrag och utjämning bygger på en avvägning mellan olika krav. En sådan avvägning gäller å ena sidan önskemålet om kommunalt självbestämmande och mångfald och å andra sidan statens möjlighet till styrning av den kommunala verksamheten.

Den kommunala självstyrelsen har stärkts i och med övergången från specialdestinerade till generella, utjämnande statsbidrag i kombination med den avreglering av kommunal verksamhet som skett de senaste åren. Kommuner och landsting har därigenom fått kraftigt förbättrade möjligheter att på ett effektivt sätt bedriva verksamheten utifrån sina egna förutsättningar. Regeringen anser därför att principen om generella bidrag ("påsen") i huvudsak måste ligga fast. Detta förutsätter också en utveckling och förbättring av statens målstyrning, uppföljning och utvärdering av olika verksamheter.

En strategisk fråga när det gäller statsbidrag och utjämning är vilka utgångspunkter som skall ligga till grund för den fördelningsmodell som föreslås. Det finns två principiellt skilda synsätt - dels ett som innebär att fördelningen styrs utifrån mer politiska mål och uttalade ambitioner att styra den kommunala verksamhetens utveckling i viss riktning och dels ett synsätt som innebär att man söker ge alla kommuner och landsting likvärdiga förutsättningar att ge service till sina medborgare. Det senare synsättet förutsätter att man har bra metoder och objektiva grunder för fördelningen utifrån målet likvärdiga förutsättningar.

Det nuvarande systemet för kommuner kan sägas vara en blandning av två bidragssystem. Det ena, som gällde före år 1993, innehöll starka inslag av det förstnämnda synsättet. Det andra, som infördes i begränsad omfattning år 1993, syftade mot en inriktning enligt det andra synsättet. Det finns enligt regeringens uppfattning starka indikationer på att den bidragsfördelning som nu gäller inom kommunsektorn, och som är en

produkt av detta blandade system, inte motsvarar de krav som i dag ställs på den kommunala verksamheten. Bidragsfördelningens betydelse har självfallet ökat i och med de senaste årens svaga utveckling av de reala resurserna i kommunsektorn.

Det finns stora skillnader i ekonomisk situation mellan enskilda kommuner respektive enskilda landsting. Dessa kan i och för sig bero både på skillnader i ekonomisk hushållning och på skillnader i ekonomiska förutsättningar som är mer eller mindre påverkbara. Som exempel kan nämnas storstadsområdena, där många kommuner idag har stora problem och kostnader kopplade till i det kortare tidsperspektivet delvis opåverkbara faktorer som social segregation, arbetslöshet och en stor andel invandrare i befolkningen. Dessa kommuner har samtidigt en vikande skattekraftsutveckling. Det finns exempel på andra kommuner och landsting som inte har motsvarande problem och vilka har en mycket gynnsam ekonomisk situation, med möjligheter att hålla en god service och samtidigt konsolidera sig. Sådana skillnader som nu nämnts fångas inte i tillräcklig grad upp av det nuvarande bidragssystemet, vilket riskerar att öka klyftorna mellan olika delar av landet.

Ett bidrags- och utjämningssystem som inte bygger på ett objektivt underlag som avser att fånga strukturella skillnader utan i stället förutsätter en löpande politisk bedömning av fördelningen skulle riskera att bli instabilt och skapa stora spänningar. Enligt regeringens mening bör systemet i stället byggas med sikte på målet att alla kommuner och landsting ges samma ekonomiska möjligheter att erbjuda sina medborgare en god service.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bör det nya bidrags- och utjämningssystemet så långt möjligt skapa likvärdiga förutsättningar för kommuner och landsting att bedriva de verksamheter som utgör en viktig del av välfärdens kärna. Det innebär att alla kommuner respektive landsting efter utjämningen skall kunna tillhandahålla sina medborgare en verksamhet av genomsnittlig omfattning och kvalitet oavsett skattekraft och struktur i övrigt. Om kommunen eller landstinget avviker från genomsnittet när det gäller service- eller avgiftsnivå, effektivitet eller ekonomiskt resultat får det ta sig uttryck i en annan skattesats än den genomsnittliga.

En viktig komponent i det föreslagna systemet är en ännu mer långtgående utjämning av skatteinkomster än i det system som infördes år 1993. Regeringen anser att alla kommuner och landsting måste inordnas i utjämningen. År 1994 var det tre kommuner som inte omfattades av den statliga inkomstutjämningen till följd av att deras skattekraft översteg den garanterade skattekraften i utjämningssystemet. Av samma skäl är det fyra landsting och landstingsfria kommuner som inte omfattas av skatteutjämningssystemet för landsting år 1995. Med det förslag som regeringen presenterar i det följande får alla kommuner respektive landsting efter utjämningen en lika stor beskattningsbar inkomst räknat per invånare, och en sådan utjämning får betraktas som mycket långtgående.

En annan mycket viktig komponent i utjämningssystemet är utjämningen för strukturellt betingade kostnadsskillnader. För vissa typer av kommuner har kostnadsutjämningen en ännu större ekonomisk betydelse än inkomstutjämningen. Regeringen vill framhålla att utformningen av kostnadsutjämningen innefattar ett antal svåra avvägningsproblem, både när det gäller vilken typ av strukturella förhållanden som skall vägas in i systemet och hur dessa skall mätas. Det är också kostnadsutjämningen som i första hand har varit föremålet för den offentliga debatten under de senaste åren. Kostnadsutjämningen har bl.a. en mycket stor betydelse för resursfördelningen mellan olika delar av landet och mellan olika typer av kommuner och landsting.

Kostnadsutjämningens utformning måste också harmoniera med inkomstutjämningen. Den måste bl.a. kompensera för kostnader för sådana verksamheter som skapar förutsättningar för den höga skattekraft som skall finansiera inkomstutjämningen. Ett exempel är barnomsorgen, där sambandet är mycket tydligt. En väl utbyggd barnomsorg möjliggör för föräldrar att förvärvsarbeta, och bidrar därigenom till att öka skattekraften i en kommun.

Ett av skälen till den stundtals mycket intensiva debatt som förts är att det nu föreslagna systemet har ett delvis annorlunda syfte än vad som gällde för det statsbidragssystem som fanns före år 1993. Bl.a fanns starka regionalpolitiska inslag i det dåvarande skatteutjämningssystemet. För vissa av de specialdestinerade bidragen fanns starka stimulansinslag för utbyggnad av verksamheten.

Eftersom huvudsyftet med det nya systemet är att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar har de regionalpolitiska och stimulerande inslagen tonats ned i det förslag som beredningen har presenterat jämfört med det tidigare systemet. Detta är också ett av skälen till att beredningens förslag skulle ha inneburit en mycket kraftig omfördelning av bidragen på sikt. Regeringen anser inte att denna omfördelning är helt försvarbar med tanke på den kritik som vid remissbehandlingen har riktats mot vissa delar i utjämningssystemet och föreslår därför att de regionalpolitiska inslagen förstärks i förhållande till beredningens förslag och att införandetiden förlängs. Regeringen vill samtidigt framhålla att det system som nu föreslås inte kan betraktas som definitivt i sin detaljutformning. Det har riktats en hel del kritik särskilt mot förslaget till kostnadsutjämning. Regeringen anser att det finns delar i kostnadsutjämningen som måste bli föremål för ytterligare analys och förbättringar. Enligt regeringens mening måste kostnadsutjämningen också bli föremål för en löpande uppföljning, utvärdering och utveckling, bl.a. i förhållande till utvecklingen av den kommunala verksamheten. Detta arbete bör bedrivas i en sådan takt att det är möjligt att genomföra förändringar redan efter två år.

Systemet bör vara både enkelt och rättvist. Det finns en inneboende konflikt mellan dessa båda mål eftersom rättvisa i betydelsen likvärdiga förutsättningar kräver att systemet beaktar så många faktorer att det förmår fånga den komplexa verkligheten. Systemet bör därför vara överskådligt i sina huvuddrag och samtidigt klart och tydligt om än

detaljrikt i sina beståndsdelar. Det skall vara möjligt att förklara och analysera systemet i dess beståndsdelar. Systemet måste också vara så pass flexibelt att det medger en anpassning till de mer betydande förändringar som sker i olika kommunala verksamheter och till förändringar i ansvarsfördelningen mellan staten och kommunsektorn. Det innebär att delar av systemet skall kunna förändras utan att helheten faller samman.

Den principiella uppbyggnaden av systemet bör vara likartad för kommuner respektive landsting. I de nuvarande systemen är utjämningen olika konstruerad för de olika kollektiven, vilket ger upphov till problem främst vid huvudmannaskapsförändringar. Det är angeläget att sådana förändringar i framtiden inte försvåras av rent systemtekniska skillnader. Förslaget i det följande innebär därför en likartad uppbyggnad av såväl inkomst- som kostnadsutjämning för kommuner respektive landsting. De landstingsfria kommunerna hanteras i systemet både som kommuner och landsting dvs. ingår i båda delsystemen.

Regeringen anser att en mycket viktig aspekt på utjämningssystemet är att det måste vara långsiktigt hållbart och oberoende av nivån på de statliga bidragen. Den konstruktion på utjämningsbidraget för kommuner som infördes år 1993 innebar en risk för urholkning av systemet, med påföljden att allt fler kommuner hamnar utanför. Med det förslag till utjämningssystem som nu presenteras blir systemet långsiktigt hållbart genom att utjämningen i huvudsak sker i form av en omfördelning av skatteinkomster mellan kommuner respektive landsting.

Regeringen föreslår i det följande att det statliga bidraget i huvudsak fördelas utifrån antalet invånare, eftersom utjämningen av ekonomiska förutsättningar sker genom en omfördelning av skatteinkomster. Bidragsnivån kan därigenom varieras, främst för att klara ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn utan att det får negativa omfördelningseffekter.

Det är angeläget att ge kommuner och landsting så goda planeringsförutsättningar som möjligt. Regeringen anser därför att omedelbara och drastiska förändringar av bidragsfördelningen måste undvikas när det föreslagna bidrags- och utjämningssystemet införs.

I de följande avsnitten redovisas regeringens förslag till inkomst- och kostnadsutjämning samt översiktliga beräkningar av utfallet av dessa förslag. Preliminära beräkningar av det sammantagna utfallet för enskilda kommuner och landsting av regeringens förslag till bidrags- och utjämningssystem redovisas i en särskild rapport Förslag till nytt bidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting enligt regeringens proposition 1994/95:150 - preliminära utfallsberäkningar (Ds 1995:22).

1.3.3 Utjämning av skatteinkomster mellan kommuner respektive landsting

Regeringens förslag: Inkomstutjämningen utformas som två delsystem, ett för kommuner och ett för landsting.

Inkomstutjämningen sker genom att kommuner och landsting med en beskattningsbar inkomst per invånare som överstiger genomsnittet för landet får ett avdrag från skatteinkomsterna medan de med en beskattningsbar inkomst per invånare som understiger genomsnittet för landet får ett tillägg till skatteinkomsterna.

Beräkning av tillägg och avdrag sker enligt följande. Antalet invånare i kommunen eller landstinget multipliceras med den uppräknade medelskattekraften för landet, vilket ger kommunens eller landstingets garanterade skatteunderlag. Det garanterade skatteunderlaget minskas därefter med kommunens eller landstingets uppräknade skatteunderlag. Skillnaden multipliceras med en skattesats, varvid erhålls tillägget till eller avdraget från skatteinkomsterna.

Vid beräkningen av tillägg och avdrag tillämpas genomsnittliga länsvisa skattesatser för kommuner respektive landsting. Dessa beräknas med utgångspunkt i den för landet genomsnittliga skattesatsen för respektive kollektiv, minskad eller ökad med skillnaden mellan den i länet fastställda och den för landet genomsnittliga skatteväxling som har gjorts för äldreomsorg, omsorger om pyskiskt utvecklingsstörda och särskola.

Vid beräkning av de skattesatser som skall tillämpas i systemet reduceras de för landet genomsnittliga skattesatserna med fem procent.

De skattesatser som skall tillämpas i systemet åren 1996-1998 fastställs i december 1995 med utgångspunkt i de genomsnittliga skattesatserna för kommuner respektive landsting för år 1995 och med hänsyn tagen till de skatteväxlingar som beslutats för år 1996. För åren 1997 och 1998 beaktas eventuella ytterligare beslut om skatteväxlingar, varvid de i systemet tillämpade skattesatserna för kommunerna respektive landstinget i länet ändras på motsvarande sätt som skatteväxlingen.

Beredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker den principiella utformningen av inkomstutjämningen, vissa dock med reservationen att detta förutsätter att även kostnadsutjämningen genomförs i enlighet med beredningens förslag. Ett fåtal remissinstanser avvisar förslaget till inkomstutjämning, bl.a. med motiveringen att det innebär en inskränkning i kommunernas beskattningsrätt och självstyrelse.

Av de remissinstanser som kommenterat valet av skattesats i inkomstutjämningen tillstyrker majoriteten att reglerade skattesatser

tillämpas. Några remissinstanser anser i stället att den egna skattesatsen skall tillämpas.

Flertalet remissinstanser som lämnat synpunkter på valet av kompensationsgrad anser att denna bör sättas högre jämfört med förslaget. Andra remissinstanser anser i stället att en lägre kompensationsgrad än den föreslagna skall tillämpas. De sistnämnda remissinstanserna återfinns framför allt i Stockholms län.

Skälen för regeringens förslag

Långtgående och inomkommunalt finansierad inkomstutjämning

Det finns stora skillnader i kommunalt beskattningsbara inkomster per invånare framför allt mellan kommuner, men även mellan landsting. Det finns även stora skillnader i skattesatser.

En långtgående inkomstutjämning är därför av grundläggande betydelse för att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

Regeringen anser att en inomkommunal inkomstutjämning baserad på den genomsnittliga beskattningsbara inkomsten bäst uppfyller de krav som bör ställas på ett inkomstutjämningssystem. En inomkommunal utjämning innebär att systemet i huvudsak finansieras genom en omfördelning av skatteinkomster mellan kommuner respektive mellan landsting. Alla kommuner och landsting garanteras ett skatteunderlag per invånare som motsvarar genomsnittet för riket. Systemet kräver i princip inga statliga tillskott. Därmed kan statsbidragen användas för att klara ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn utan att utjämningen påverkas.

De kommuner och landsting som har en beskattningsbar inkomst per invånare som ligger över den genomsnittliga nivån får ett avdrag från skatteinkomsterna. På motsvarande sätt får de kommuner och landsting som har en beskattningsbar inkomst per invånare som är lägre än genomsnittet ett tillägg till skatteinkomsterna.

Beräkningen av tillägg och avdrag sker enligt följande. Antalet invånare i kommunen eller landstinget multipliceras med den uppräknade medelskattekraften för riket, vilket ger kommunens eller landstingets garanterade skatteunderlag. Det garanterade skatteunderlaget minskas därefter med kommunens eller landstingets eget uppräknade skatteunderlag. Skillnaden multipliceras med en skattesats, varvid erhålls ett tillägg till eller avdrag från skatteinkomsten. De beskattningsbara inkomsterna per invånare kommer efter denna utjämning att vara lika stora i alla kommuner respektive landsting. Frågan om vilka skattesatser som ska tillämpas vid beräkning av tilläggen och avdragen tas upp i avsnittet om reglerade skattesatser.

Eftersom utjämningen sker genom en omfördelning av skatteunderlag blir systemet långsiktigt stabilt. Det skatteunderlag som ligger till grund för beräkning av avdragen från skatteinkomsterna motsvaras fullt ut av

det skatteunderlag som ligger till grund för beräkning av tilläggen. Såväl tillägg som avdrag anpassar sig därmed automatiskt till utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget. Det innebär också att alla kommuner och landsting får del av den allmänna utvecklingen av skatteunderlaget.

Från vissa remissinstanser har framförts principiella invändningar mot den långtgående inkomstutjämningen, med motiveringen att den står i motsättning till den kommunala beskattningsrätten. Enligt regeringens bedömning är emellertid en långtgående inkomstutjämning helt avgörande i ett system som skall åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Inkomstutjämningen bör utformas som två separata delsystem; ett för kommuner och ett för landsting. Den koppling som finns mellan systemen är att den för kommuner och landsting sammanlagda skattesatsen som tillämpas för respektive län är maximerad till den genomsnittliga skattesatsen för kommuner och landsting i riket som helhet.

Sammanlagt omfördelas i inkomstutjämningen 7,1 miljarder kronor mellan kommunerna och 3,3 miljarder kronor mellan landstingen.

Incitament och tillväxt

Målet att ge alla kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar kan endast uppnås om inkomstutjämningen är långtgående. De förhållandevis få remissinstanser som helt har avvisat beredningens förslag till inkomstutjämning har fokuserat en del av kritiken på de marginaleffekter som en långtgående inkomstutjämning ger för vissa kommuner med en låg skattesats. Huvudargumentet är att dessa kommuner i princip får en inkomstminskning om de ökar sina beskattningsbara inkomster mer än riket i genomsnitt. Beredningen har låtit göra en expertstudie, som också bifogats beredningens förslag och som har syftat till att belysa utjämningssystemets betydelse för de kommunala incitamenten (Utjämning och kommunala incitament, Lars Söderström. SOU 1994:144, bilaga 8). Studien kan inte sägas ge stöd för den nu redovisade kritiken mot en långtgående inkomstutjämning.

Som svar på den framförda kritiken mot inkomstutjämningen vill regeringen framhålla att en långtgående inkomstutjämning, kompletterad med kostnadsutjämning, är en grundläggande förutsättning för att alla kommuner och landsting skall få likvärdiga möjligheter att erbjuda en god standard inom vård, omsorg och skola. En kommuns relativa skattekraft styrs av ett antal olika faktorer som är mer eller mindre påverkbara för kommunen. Många kommuner har relativt små möjligheter att nämnvärt påverka skattekraften genom att föra en viss politik. Dessutom är det långtifrån bara effekterna på skattekraftsutvecklingen som påverkar kommunernas ambitioner att föra en aktiv politik som kan öka tillväxt och sysselsättning.

De negativa marginaleffekterna av en långtgående inkomstutjämning kan emellertid minskas beroende på hur utjämningen utformas. Detta behandlas i det följande avsnittet.

Vid beräkning av tillägg och avdrag i inkomstutjämningssystemet bör reglerade, dvs. centralt fastställda, skattesatser tillämpas. Reglerade skattesatser är opåverkbara för den enskilda kommunen eller landstinget och fastställs utifrån de för kommunerna respektive landstingen genomsnittliga skattesatserna.

Vissa remissinstanser har framfört att man bör tillämpa den egna skattesatsen i inkomstutjämningen. Detta skulle emellertid innebära att en enskild kommun eller ett enskilt landsting genom ett eget beslut om höjd skattesats kunde tillförskansa sig en större andel av det gemensamma ekonomiska utrymme som står till förfogande för kommuner respektive landsting. Systemet skulle därmed ge kommuner och landsting, med en skattekraft under genomsnittet, direkta incitament att höja skatten. På motsvarande sätt skulle kommuner och landsting, med en skattekraft över genomsnittet, kunna sänka skattesatsen i syfte att minska sitt avdrag. Dessa effekter anser regeringen vara helt oacceptabla, och föreslår därför att reglerade skattesatser tillämpas i systemet.

Till följd av skillnaderna mellan de faktiska skattesatserna och de genomsnittliga som tillämpas i inkomstutjämningen uppstår emellertid vissa negativa marginaleffekter. Kommuner och landsting som har en egen skattesats som är högre än den genomsnittliga kan sägas få ett "för litet" tillskott om de har en skattekraft under genomsnittet, eller ett "för lågt" avdrag om de har en skattekraft över genomsnittet. För de kommuner och landsting som har en egen skattesats som är lägre än den som tillämpas i inkomstutjämningen blir effekten den motsatta. För dessa innebär en ökning av den egna skattekraften att skatteinkomsterna, efter tillägg eller avdrag, minskar. Regeringen föreslår att sådana effekter minimeras dels genom att de genomsnittliga skattesatserna reduceras något - vilket här uttrycks som att kompensationsgraden sänks - och dels genom att de genomsnittliga skattesatserna differentieras mellan olika län med hänsyn till gjorda skatteväxlingar.

Med kompensationsgrad avses hur stor del av skillnaden mellan den egna skattekraften och den garanterade skattekraften som skall ligga till grund för tillägg eller avdrag. Alternativt kan kompensationsgraden anges som den andel av den genomsnittliga skattesatsen som ska multipliceras med underlaget för tillägg eller avdrag. Det är viktig att skilja mellan å ena sidan kompensationsgrad och å andra sidan utjämningsgrad eller utjämningseffekt. Den senare avser den samlade effekten av utjämningen på en kommuns eller ett landstings sammantagna skatteinkomster efter tillägg eller avdrag i inkomstutjämningen, och kan uttryckas som hur stora inkomster en kommun eller ett landsting har efter utjämning i förhållande till om man hade haft en egen skattekraft motsvarande genomsnittet för riket.

Med en kompensationsgrad som understiger 100 procent reduceras marginaleffekterna enligt följande tabell.

Tabell 1.8 Antalet kommuner respektive landsting vars skattesatser år 1994 skulle understiga den genomsnittliga skattesatsen i landet för respektive kollektiv vid olika skattekraft och kompensationsgrad

Kompensationsgrad	Med skattekraft	< 100 %	> 100 %
100 %	kommuner	44	29
	landsting	12	2
80 %	kommuner	0	2
	landsting	0	2
95 %	kommuner	11	18
	landsting	1	0

Regeringen föreslår att kompensationsgraden sätts till 95 procent för såväl kommuner som landsting. En kompensationsgrad på 95 procent ger för flertalet kommuner en utjämningsgrad eller utjämningseffekt på mellan 98 och 101 procent, vilket måste betraktas som mycket långtgående.

Vid kompensationsgraden 95 procent kommer antalet kommuner och landsting som drabbas av marginaleffekterna att reduceras kraftigt, jämfört med om kompensationsgraden sätts till 100 procent. Det är dock först vid en ännu lägre kompensationsgrad som dessa marginaleffekter elimineras helt. Att ytterligare sänka kompensationsgraden kommer emellertid i konflikt med kravet på en långtgående utjämning. En avvägning har därför gjorts mellan å ena sidan de negativa effekterna av en hög kompensationsgrad, och å andra sidan kravet på en långtgående inkomstutjämning.

Kompensationsgraden på 95 procent åstadkoms genom att de genomsnittliga skattesatserna för kommuner respektive landsting reduceras med fem procent.

Länsvis differentierade skattesatser

De för landet genomsnittliga skattesatserna för kommuner respektive landsting bör differentieras mellan olika län. Orsaken är främst att skattesatserna för såväl kommuner som landsting skiljer sig kraftigt mellan länen beroende på stora skillnader i växlade skattesatser till följd av överföringen av huvudmannaskapet inom äldreomsorgen, omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda och särskolan från landstingen till kommunerna. Vid ingången av år 1996, då det nya utjämningssystemet skall träda i kraft, beräknas alla huvudmannaskapsförändringar inom dessa verksamhetsområden vara fullt genomförda i samtliga län. Inkomstutjämningen kan därmed baseras på en länsvis fördelning av genomsnittliga skattesatser som i huvudsak speglar den faktiska ansvarsfördelningen mellan kommuner och landsting i varje län.

En samordning mellan delsystemen för inkomstutjämning för kommuner respektive landsting bör ske på så sätt att den sammanlagda genom-

snittliga skattesats som skall tillämpas för ett län inte får avvika från den som gäller för landet. Den länsvisa skattesatsen för kommuner respektive landsting erhålls genom att den för riket genomsnittliga skattesatsen för respektive kollektiv, efter reduktion med fem procent, minskas eller ökas med skillnaden mellan den i länet fastställda och den för landet genomsnittliga skatteväxlingen för äldreomsorg, omsorg om psykiskt utvecklingsstörda och särskola. Ett exempel på beräkning av länsvisa skattesater i två län, Stockholms län och Uppsala län, ges i tabell 1.8. Beräkningarna har gjorts utifrån år 1995 gällande skattesatser. Den genomsnittliga skattesatsen uppgår för kommunerna år 1995 till 19,22 %, och för landstingen till 11,11 %. Efter reduktionen med fem procent uppgår de till 18,26 % respektive 10,55 %. För de tre kommuner som inte ingår i ett landsting har en schablonmässig uppdelning gjorts av skattesatsen i kommunalskatt och landstingskatt.

Tabell 1.9 Beräkning av länsvisa skattesatser (1995 års nivå)

Län	Genomsnittlig skattesats reducerad med 5 procent	Avvikelse mot genomsnittlig skatteväxling	Länsvis skattesats
Stockholms län			
- kommuner	18,26	+0,15	18,41
- landsting	10,55	-0,15	10,40
Uppsala län			
- kommuner	18,26	-0,71	17,55
- landsting	10,55	+0,71	11,26

Den genomsnittliga skatteväxlingen i landet för verksamheterna äldreomsorg, omsorg om psykiskt utvecklingsstörda och särskola uppgår år 1995 till 2,91 %. Motsvarande skatteväxling är 3,06 % i Stockholms län och 2,20 % i Uppsala län.

De länsvisa skattesatser som skall tillämpas för åren 1996-1998 bör fastställas med utgångspunkt i de genomsnittliga skattesatserna för kommuner respektive landsting för år 1995, reducerade med fem procent. Hänsyn bör också tas till de skatteväxlingar som beslutas avseende år 1996 när det gäller skattesatsens fördelning inom respektive län.

Skatteväxlingar

En skatteväxling i ett län innebär en överflyttning av skatteinkomster mellan kommunerna och landstinget i länet. Skatteväxlingen påverkar också de för landet genomsnittliga skattesatserna för kommunerna respektive landstingen.

Innebörden för inkomstutjämningen av en skatteväxling, för ett län som växlar från landsting till kommuner, är följande. Landstingets tillägg eller avdrag kommer, efter växlingen, att beräknas utifrån en länsvis skattesats

som är lägre än tidigare motsvarande skattesats. Kommunens tillägg eller avdrag kommer, efter växlingen, att beräknas utifrån en länsvis skattesats som är i motsvarande grad högre. De i systemet tillämpade länsvisa skattesatserna bör revideras årligen med hänsyn till beslutade nya skatteväxlingar. Därvid bör hänsyn enbart tas till den ändrade fördelningen inom länet, inte till förändringar av de genomsnittliga skattesatserna för landet som helhet.

Huvuddelen av de skatteväxlingar som har gjorts för att reglera förändringarna av huvudmannaskapet inom äldreomsorgen, omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda och särskolan har grundats på förutsättningar som givits de utjämningssystem som gällt för åren 1992-1994, och som skiljer sig från det nu föreslagna. Det kan därför i vissa län finnas ett behov av en översyn av tidigare gjorda skatteväxlingar med hänsyn till att dessa fastställts på grundval av ett annat skatteunderlag än det som kommer att gälla med den föreslagna inkomstutjämningen.

Under- respektive överskott i systemet

Uttryckt i termer av beskattningsbara inkomster kommer en omfördelning med riksgenomsnittet som utgångspunkt att gå jämnt upp för kommuner respektive landsting. Summorna av tillskjutna respektive frångragna beskattningsbara inkomster blir lika stora. Summorna av de beräknade tilläggen och avdragen från skatteinkomsterna kommer emellertid inte alltid att bli lika stora. Tilläggen för respektive sektor kan komma att överstiga eller understiga avdragen till följd av avvikelser mellan den genomsnittliga skattesatsen och de länsvisa skattesatser som tillämpas i inkomstutjämningen för kommuner respektive landsting. Det innebär att ett underskott kan uppstå i inkomstutjämningen för den ena sektorn, medan ett överskott kan uppstå för den andra. Tillsammans tar emellertid under- och överskotten ut varandra.

De över- respektive underskott som inledningsvis uppstår i inkomstutjämningen bör regleras genom motsvarande justering av kommunernas respektive landstingens statsbidrag så att den sammantagna ekonomiska ramen för respektive kollektiv är densamma efter införandet av det nya systemet som före. Bidragsjusteringen bör ske genom att kommunernas respektive landstingens generella statsbidrag ökas eller minskas med motsvarande belopp.

Förändringar av över- respektive underskott kommer framdeles att kunna uppstå i respektive system till följd av skatteväxlingar. Dessa förändringar kommer dock att ta ut varandra och enbart slå igenom när det gäller fördelningen av skatteinkomster mellan kommun- och landstingskollektiven. Några ytterligare justeringar av statsbidragen blir därför inte nödvändiga av denna anledning.

I följande tabell redovisas ett preliminärt utfall av den föreslagna inkomstutjämningen för år 1995 för kommuner respektive landsting.

Tabell 1.10 Inkomstutjämning mellan kommuner respektive landsting. Tillägg och avdrag länsvis i 1995 års nivå
Kronor per invånare, exkl. införanderegler

Län	Kommuner	Landsting
Stockholm	-3 227	-1 823
Uppsala	373	239
Södermanland	548	335
Östergötland	965	522
Jönköping	1 326	876
Kronoberg	1 539	911
Kalmar	1 922	1 146
Gotland	3 279	1 894
Blekinge	1 054	701
Kristianstad	1 710	1 081
Malmöhus	516	309
Halland	1 323	694
Göteborgs och Bohus län	-248	-152
Älvsborg	965	563
Skaraborg	1 830	1 091
Värmland	955	540
Örebro	566	302
Västmanland	-62	-36
Kopparberg	939	464
Gävleborg	612	324
Västernorrland	38	22
Jämtland	1 509	920
Västerbotten	954	573
Norrbotten	-350	-189

1.3.4 Utjämning för strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting

Regeringens förslag: En utjämning för strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting sker genom tillägg till och avdrag från skatteinkomsterna. De kommuner och landsting som har relativt sett ogynnsamma strukturella förhållanden får ett tillägg, medan de som har en relativt sett gynnsam struktur får ett avdrag.

En kommuns eller ett landstings tillägg eller avdrag i kostnadsutjämningen utgörs av skillnaden mellan en för kommunen eller landstinget beräknad, invånarbaserad strukturkostnadsersättning och en för landet genomsnittlig, invånarbaserad strukturkostnadsersättning, multiplicerad med antalet invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före utjämningsåret.

Om kommunens eller landstingets beräknade strukturkostnadsersättning överstiger den genomsnittliga för landet får kommunen eller landstinget ett tillägg och om den understiger den genomsnittliga strukturkostnadsersättningen får kommunen eller landstinget ett avdrag.

En kommuns eller ett landstings strukturkostnadsersättning beräknas som summan av en standardkostnadsersättning för vardera av följande verksamheter och icke verksamhetsanknutna kostnader:

För *kommuner*: Barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola, gymnasieskola, gator och vägar, vatten och avlopp, administration m.m., resor och räddningstjänst, näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder, byggkostnader, uppvärmningskostnader, befolkningsminskning, svagt befolkningsunderlag och kallortstillägg.

För *landsting*: Hälso- och sjukvård, högskoleutbildning och kallortstillägg.

Delat huvudmannaskap: Kollektivtrafik.

För kostnader som inte är verksamhetsanknutna beräknas standardkostnadsersättningen i form av ett tillägg. De kommuner eller landsting som inte får sådant tillägg skall i stället få ett avdrag som beräknas i kronor per invånare i kommunen eller landstinget.

Beredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Regeringen föreslår dock vissa justeringar i förhållande till beredningens förslag vad gäller beräkning av kompensation för befolkningsminskning, arbetslöshet och hälso- och sjukvård.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som har kommenterat valet av metod för kostnadsutjämning tillstyrker beredningens förslag att den s.k. standardkostnadsmetoden skall tillämpas. Många remissinstanser avstyrker dock denna metod, bl.a. med motiveringen att helhetssynen på den kommunala verksamheten går förlorad. En

annan ofta förekommande motivering är att metoden med den föreslagna tillämpningen innebär alltför stora omfördelningseffekter.

Många remissinstanser har kommenterat valet av vilka verksamheter som skall omfattas av kostnadsutjämningen. Vissa remissinstanser anser att ytterligare verksamheter bör ingå i kostnadsutjämningen medan andra remissinstanser anser att verksamheter av mindre betydelse kostnadsmässigt inte bör ingå. Bl.a. kommuner och landsting i de södra delarna av landet anser inte att regionalpolitiska eller arbetsmarknadspolitiska hänsyn skall tas inom ramen för kostnadsutjämningen. Andra remissinstanser, framför allt kommuner och landsting i de norra delarna av landet, redovisar en motsatt uppfattning.

När det gäller valet av faktorer i respektive verksamhet som omfattas av kostnadsutjämningen har remissinstanserna främst kommenterat verksamheterna barnomsorg, individ- och familjeomsorg samt hälso- och sjukvård. Remissinstansernas synpunkter kommenteras närmare under respektive avsnitt.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkter för en kostnadsutjämning mellan kommuner respektive landsting

Skillnaderna i redovisade kostnader mellan kommuner respektive landsting kan vara stora för samma verksamhet. En del av kostnadsskillnaderna kan sannolikt hänföras till skillnader i servicenivå, grad av avgiftsfinansiering och effektivitet. En stor del av kostnadsskillnaderna beror dock på skillnader i fråga om behov och strukturella förhållanden, vilket i hög utsträckning är sådant som kommunen eller landstinget inte kan påverka. Det är de senare skillnaderna som ett system för kostnadsutjämning bör ta sikte på, i syfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

De remissinstanser som är kritiska till beredningens förslag till kostnadsutjämning anför olika orsaker. En är att man inte delar synen på att målet skall vara att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar, utan att systemet i stället skall bygga på en politiskt fastställd fördelning. En annan är att man inte anser att det är möjligt att mäta vad som ger likvärdiga förutsättningar utan att helhetssynen på den kommunala verksamheten går förlorad.

Utgångspunkterna för en utjämning för strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting bör enligt regeringens mening vara:

- att alla kommuner respektive landsting efter kostnads- och inkomstutjämning har likvärdiga förutsättningar att bedriva verksamheter ("samma standard till samma pris"),
- att kostnadsutjämningen inte skall kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftssättning och effektivitet,

— att kostnadsutjämningen skall baseras på mätbara och för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella skillnader.

Regeringen föreslår att en utjämning för strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting sker genom tillägg till och avdrag från skatteinkomsterna. De kommuner och landsting som har relativt sett ogynnsamma strukturella förhållanden får ett tillägg, medan de som har en relativt sett gynnsam struktur får ett avdrag.

Kostnadsutjämningen mellan kommuner respektive landsting utformas som två delsystem, som binds samman för verksamheter med delat huvudmannaskap.

Totalt ska tilläggen och avdragen i kostnadsutjämningen ta ut varandra. Systemet kräver därmed i princip inget tillskott av statliga medel.

För att härleda strukturella kostnadsskillnader finns i princip två metoder, som båda går ut på att med hjälp av statistiska analysmetoder försöka förklara i vilken utsträckning strukturella faktorer påverkar faktiskt observerade kostnadsskillnader. Skillnaden mellan de båda metoderna är att i den ena metoden utgår analysen från kommunernas totala kostnader uttryckt i kronor per invånare (totalkostnadsmetoden) medan analysen i den andra metoden sker utifrån kostnadsskillnader för en verksamhet i taget (standardkostnadsmetoden).

Det har visat sig vara förenat med stora svårigheter att försöka förklara observerade skillnader i de totala kostnaderna med hjälp av ett fåtal faktorer som skall spegla direkta eller indirekta orsakssamband, eftersom den kommunala verksamheten är alltför komplex. Det är ofta helt olika faktorer som styr kostnaderna i de olika verksamheterna. Standardkostnadsmetoden är därför bättre lämpad att använda i ett system för utjämning av kommunala kostnadsskillnader.

Ett annat skäl att välja standardkostnadsmetoden är att den möjliggör en mer korrekt ekonomisk reglering vid huvudmannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting eller vid ändrad ansvarsfördelning mellan staten och kommunsektorn.

Kostnadsutjämningen bör innefatta både obligatoriska och vissa frivilliga verksamheter. Beredningen har föreslagit en utvidgning av antalet verksamheter i förhållande till vad som föreslogs av Strukturkostnadsutredningen, och har därmed tillgodosett många remissinstansers i ett tidigare skede framförda synpunkter i denna fråga. Fortfarande anser dock vissa remissinstanser att systemet i högre grad borde kompensera frivilliga verksamheter. Regeringen anser emellertid att den avvägning som beredningen har gjort i huvudsak är riktig.

Många remissinstanser har haft synpunkter på de faktorer som läggs till grund för kostnadsutjämningen inom olika verksamheter. Många har t.ex. haft synpunkter på de faktorer som används inom barnomsorg, hälso- och sjukvård, näringsliv och sysselsättning och svagt befolkningsunderlag. Regeringen anser att en del av den kritik som framförts är berättigad, men att faktorerna i vissa fall har valts därför att bättre alternativ saknas för närvarande. Vissa faktorer är mer av "bedömningskaraktär" än andra, men har stor betydelse för att fånga upp vissa typer av strukturella

skillnader. Det är också viktigt, inte minst för att öka modellens långsiktiga stabilitet, att den innehåller vissa faktorer med en regionalpolitisk inriktning. Regeringen har bedömt att vissa justeringar bör göras i det förslag till kostnadsutjämning som beredningen har presenterat, men har inte haft möjlighet att nu ta fram underlag för att göra mer omfattande justeringar. Modellen för kostnadsutjämning får ändå anses så pass genomarbetad att den kan införas fr.o.m. år 1996. Det är emellertid viktigt att det sätts igång ett arbete med att förbättra modellen, vilket regeringen återkommer till i avsnitt 1.3.7. Förslaget i det följande bör ses mot denna bakgrund.

Regeringen föreslår att en kommuns eller ett landstings kostnadsutjämningstillägg eller avdrag utgörs av skillnaden mellan en för kommunen eller landstinget beräknad, invånarbaserad strukturkostnadsersättning och en för landet genomsnittlig, invånarbaserad strukturkostnadsersättning, multiplicerad med antalet invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före utjämningsåret.

Om kommunens eller landstingets beräknade strukturkostnadsersättning överstiger den genomsnittliga för landet får kommunen eller landstinget ett tillägg och om den understiger den genomsnittliga standardkostnadsersättningen får kommunen eller landstinget ett avdrag. Totalt sett skall tilläggen och avdragen ta ut varandra för respektive kollektiv. Av beräkningstekniska skäl kan emellertid uppstå ett över- eller underskott, vilket bör regleras genom motsvarande justering av de generella bidragen.

En kommuns eller ett landstings strukturkostnadsersättning beräknas som summan av en standardkostnadsersättning för vardera av de verksamheter och icke verksamhetsanknutna kostnader som redovisas i det följande.

Sammanlagt omfördelas i kostnadsutjämningen ca 4,8 miljarder kronor mellan kommunerna och ca 5,0 miljarder kronor mellan landstingen. Dessa belopp anger hur mycket som netto fördelas om i kostnadsutjämningen. Omfördelningen inom enskilda verksamheter kan vara nästan lika stor, men när alla delar vägs samman tar omfördelningarna delvis ut varann.

Regeringens bedömning: Följande verksamheter och faktorer ligger till grund för kostnadsutjämningen för kommuner respektive landsting.

Verksamhet/kostnad	Faktorer
Kommuner	
Barnomsorg	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet
Äldreomsorg	Åldersstruktur, könsfördelning, yrkesbakgrund, samboendeförhållanden- och glesbygd
Grundskola	Åldersstruktur, glesbygd och hemspråk m.m.
Gymnasieskola	Åldersstruktur, inackordering och programval
Individ- och familjeomsorg	Ensamstående kvinnor med barn upp till 15 år, flyttande över församlingsgräns, finska och utomnordiska medborgare, bebyggelsetäthet
Vatten och avlopp	Gleshet i bebyggelsen, geologiska förhållanden
Gator och vägar	Trafik- och klimatberoende slitage
Näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder	Arbetslöshet
Byggkostnader	Index baserat på faktiska kostnader
Uppvärmningskostnader	Index baserat på faktiska kostnader
Administration, resor och räddningstjänst	Folkmängd, antal inv per km^2 och tätortsgrad
Befolkningsminskning	Befolkningsminskningen under de senaste 10 åren
Svagt befolkningsunderlag	Befolkning inom 3 respektive 9 mils radie
Kallortstillägg	Beräknade merkostnader

Verksamhet/kostnad	*Faktorer*
Landsting	
Hälso- och sjukvård	Åldersstruktur, medellivslängd, ensamboende, glesbygd och tillägg till landsting med < 200 000 invånare
Högskoleutbildning	Inskrivna studenter
Kallortstillägg	Beräknade merkostnader
Verksamheter med delat huvudmannaskap	
Kollektivtrafik	Bebyggelsetäthet, en arbetsplatslokalisering, gleshet och skärgård

Skälen för regeringens bedömning

Barnomsorg

Tillägg/avdrag för barnomsorg föreslås beräknas dels efter andelen barn i åldersgrupperna 1-2, 3-6 respektive 7-9 år och dels efter indikatorer på behovet av barnomsorg. Som indikatorer används föräldrarnas förvärvsfrekvens, kommunens skattekraft och ett befolkningstäthetsindex.

Det är av stor vikt att en långtgående inkomstutjämning kombineras med en långtgående kostnadsutjämning i barnomsorgen, eftersom denna verksamhet har stor betydelse för förvärvsfrekvensen och därmed skatteinkomsternas storlek.

Som grund för modellen ligger antalet barn i de olika åldersgrupperna. Det är det faktiska behovet av, dvs. efterfrågan på, barnomsorg som bör ligga till grund för kostnadsutjämningen. Som indikator på behovet används föräldrarnas förvärvsfrekvens, kommunens skattekraft och ett befolkningstäthetsindex. Hittills genomförda studier indikerar att barnens vistelsetid i barnomsorg bäst mäts med dessa variabler.

Faktorerna täthet och skattekraft har kritiserats av många remissinstanser. Av de faktorer som för närvarande är möjliga att använda är det emellertid dessa som bäst speglar vistelsetider m.m. I arbetet med att utveckla kostnadsutjämningen bör en strävan vara att finna andra faktorer.

Den genomsnittliga kostnaden för barnomsorg uppgick år 1993 till 3 542 kronor per invånare. Med den föreslagna kostnadsutjämningen uppgår det största tillägget till 2 035 kronor per invånare och det största avdraget till 1 537 kronor per invånare. Totalt omfördelas ca 2,4 miljarder kronor.

Tillägg/avdrag för äldreomsorg föreslås beräknas utifrån andelen män och kvinnor i åldersgrupperna 65-74, 75-84 respektive 85 år och äldre, samt deras fördelning på ensam/samboende och yrkesbakgrund. Dessutom föreslås att hänsyn tas till att glesbygd medför dyrare hemtjänst och större behov av institutionsboende.

Den kritik som framfördes vid remissbehandlingen av Strukturkostnadsutredningens förslag gällde i huvudsak att underlaget för den föreslagna modellen inte ansågs vara representativt för landet. Detta har beaktats i det fortsatta arbetet i beredningen. För att bredda det underlag som visar sambandet mellan vårdbehov och vårdkonsumtion har inom ramen för beredningens arbete genomförts en fältstudie i elva kommuner, geografiskt spridda och representerande olika kommuntyper. Modellen har därmed givits en fastare grund och bör därför ligga till grund för utjämningen av kostnader för äldreomsorgen.

Den genomsnittliga kostnaden för äldre- och handikappomsorg uppgick år 1993 till 5 254 kronor per invånare. Med den föreslagna kostnadsutjämningen uppgår det största tillägget till 4 576 kronor per invånare och det största avdraget till 3 490 kronor per invånare. Totalt omfördelas ca 4,6 miljarder kronor.

Grundskolan

Tillägg/avdrag för grundskolan föreslås beräknas utifrån andelen barn i åldern 7-15 år i befolkningen, andelen utomnordiska och finska medborgare i åldersgruppen 7-15 år samt kommunens bebyggelsestruktur.

Den viktigaste faktorn när det gäller att förklara kostnadsskillnader för grundskolan är andelen barn i skolåldern 7-15 år.

Andelen utomnordiska och finska medborgare speglar behovet av undervisning i hemspråk och svenska som andraspråk.

Kommuner med gles bebyggelsestruktur har ett behov av fler skolor och mer omfattande skolskjutsverksamhet. Merkostnaderna för detta beräknas i en modell, som simulerar en skolorganisation och beräknar merkostnader efter antalet elever per skola, resväg till skolan etc. Modellen överenstämmer relativt väl med verkliga kostnader för skolor i glesbygd.

Jämförelsevis få remissinstanser har kommenterat den föreslagna kostnadsutjämningen för grundskolan. Skolverket tillstyrker förslaget till beräkning av strukturella skillnader i kommunernas kostnader för grundskolan mot bakgrund av egna analyser och studier. Bl.a. Skolverket anser även att grundläggande vuxenutbildning bör ingå i kostnadsutjämningen.

Den genomsnittliga kostnaden för grundskolan uppgick år 1993 till 4 925 kronor per invånare. Den föreslagna kostnadsutjämningen innebär att det största tillägget blir 2 415 kronor per invånare och det största avdraget 1 883 kronor per invånare. Totalt omfördelas ca 2,6 miljarder kronor.

Tillägg/avdrag för gymnasieskolan föreslås beräknas utifrån andelen ungdomar i åldern 16-18 år, andelen elever med inackorderingstillägg och en programvalsfaktor.

Även inom gymnasieskolan förklarar åldersfaktorn, i det här fallet andelen ungdomar i åldern 16-18 år, till stor del kostnadsskillnaderna mellan kommunerna.

Det finns även stora kostnadsskillnader mellan de olika programmen inom gymnasieskolan. För att kunna ta hänsyn till variationer i elevernas programval i olika kommuner har en programvalsfaktor beräknats med hjälp av genomsnittspriset för de olika programmen i gymnasieskolan.

Små kommuner och kommuner med stora avstånd och gles bebyggelse kan inte alltid anordna gymnasieutbildning så att eleverna kan bo hemma. Eleverna från dessa kommuner får därför ett inackorderingstillägg. Även om eleverna kan bo hemma, kan de ha långa resvägar. För detta utgår resekostnadstillägg. Dessa ersättningar betalas ut av hemortskommunen.

Skolverket har inte något att erinra mot valet av faktorer, men delar beredningens uppfattning att en modifiering av programvalsfaktorn bör ske innan systemet träder i kraft år 1996. Andra remissinstanser har bl.a. framfört att en social strukturvariabel bör ingå i kostnadsutjämningen för såväl grundskolan som för gymnasieskolan.

Den genomsnittliga kostnaden för gymnasieskolan uppgick år 1993 till 1 713 kronor per invånare. Med den föreslagna kostnadsutjämningen uppgår det största tillägget till 889 kronor per invånare och det största avdraget till 718 kronor per invånare. Totalt omfördelas ca 1 miljard kronor.

Individ- och familjeomsorg

Tillägg/avdrag för individ- och familjeomsorg föreslås beräknas utifrån indikatorer som samvarierar med kostnaderna. De variabler som bäst samvarierar med kostnaderna för individ- och familjeomsorg är andelen finska medborgare, andelen utomnordiska medborgare, andelen ensamstående kvinnor med barn i åldern 0-15 år, andelen personer i åldrarna 18-39 år flyttande över församlingsgräns samt bebyggelsetäthet.

Kostnaderna för individ- och familjeomsorg består av dels kostnader för socialbidrag, dels kostnader för missbrukarvård och vård av unga och dels vissa kostnader för flyktingar (sociala kostnader). Dessa kostnader är betydligt högre i storstäderna än i andra kommuner. Ytterst handlar en utjämning för dessa kostnader om solidaritet mellan kommuner och med vissa grupper i storstäderna som lever under klart sämre villkor än vad som är fallet i övriga landet.

Remissinstanserna har bl.a. fört fram att de valda faktorerna samvarierar med kommunernas faktiska kostnader för individ- och familjeomsorg, utan hänsyn till om kommunen har andra kostnader för förebyggande insatser, t.ex. att åtgärda arbetslösheten i kommunen.

Beredningen har emellertid under det fortsatta utredningsarbetet inte kunnat hitta något bra alternativ till den föreslagna modellen.

Regeringen anser att individ- och familjeomsorgen är ett område där det är särskilt viktigt att kontinuerligt se över kostnadsutjämningen eftersom kostnaderna påverkas starkt av övriga samhällsförändringar, t.ex. arbetslöshet. Andelen arbetslösa samvarierar emellertid inte med kostnaderna för socialbidrag eller övrig individ- och familjeomsorg. Däremot samvarierar dessa kostnader med andelen arbetslösa utan arbetslöshetsförsäkring. En tänkbar modifiering av modellen skulle därför kunna vara att lägga till denna variabel. Man bör dock först analysera hur arbetslöshetsförsäkringen på sikt kan komma att påverka socialbidragsbehovet.

Modellen beaktar antalet finska och utomnordiska medborgare i kommunen, eftersom det finns starka samband mellan denna variabel och kostnader för individ- och familjeomsorg. Kommuner med en extremt hög andel utländska medborgare har betydande merkostnader. Ett särskilt bidrag utges emellertid till de kommuner som tar emot flyktingar. Två utredningar har tillsatts (dir. 1994:129, 1994:130) med uppgift att se över invandrings- och flyktingpolitiken. Utredningarna skall bl.a. analysera nuvarande och förväntade kostnader för flyktingmottagande och övrig invandring och i samband med detta överväga om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna respektive mellan olika kommuner är rimlig.

Den genomsnittliga kostnaden för individ- och familjeomsorg uppgick år 1993 till 1 748 kronor per invånare. Med den föreslagna kostnadsutjämningen uppgår det största tillägget till 2 178 kronor per invånare och det största avdraget till 1 418 kronor per invånare. Totalt omfördelas ca 3,8 miljarder kronor.

Vatten och avlopp

Tillägg/avdrag för vatten och avlopp föreslås beräknas utifrån bebyggelsestruktur och geotekniska förhållanden.

Den genomsnittliga nettokostnaden för vatten och avlopp uppgår år 1992 till 96 kronor per invånare. Med den föreslagna kostnadsutjämningen uppgår det största tillägget till 459 kronor per invånare och det största avdraget till 41 kronor per invånare. Totalt omfördelas ca 300 miljoner kronor.

Gator och vägar

Tillägg/avdrag för gator och vägar föreslås beräknas utifrån ett ortstillägg (trafikberoende slitage på vägarna) och ett klimattillägg för vinterväghållning efter klimatzon (klimatberoende slitage på vägarna). Kompensationen begränsas till renodlade drift- och underhållskostnader.

Den genomsnittliga kostnaden för gator och vägar uppgick år 1992 till 743 kronor per invånare. Med den föreslagna kostnadsutjämningen

uppgår det största tillägget till 375 kronor per invånare och det största avdraget till 95 kronor per invånare. Totalt omfördelas ca 370 miljoner kronor.

Näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder

Tillägg/avdrag för näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder föreslås beräknas utifrån den andel av befolkningen i åldrarna 16-64 år som varit öppet arbetslösa, i beredskapsåtgärder eller i arbetsmarknadsutbildning (AMU) under den senaste femårsperioden.

Beredningen föreslår att behovet av näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder bör kompenseras för kommuner med hög arbetslöshet och att detta sker genom ett tillägg med 100 kronor per invånare för varje procentenhet som andelen arbetslösa överstiger riksgenomsnittet plus en procentenhet under den senaste femårsperioden.

Regeringen delar beredningens bedömning av behovet av en kompensation till kommuner med hög arbetslöshet. Mot bakgrund av vissa regionalpolitiska hänsyn föreslås emellertid att tillägget fördubblas till 200 kronor per invånare för varje procentenhet som andelen arbetslösa överstiger riksgenomsnittet plus en procentenhet under den senaste femårsperioden.

Med den föreslagna utformningen innebär förslaget att det största tillägget uppgår till 1 415 kronor per invånare. Tilläggen föreslås finansieras genom ett generellt avdrag på 21 kronor per invånare. Totalt uppgår därmed tilläggen till ca 330 miljoner kronor. Den förändringen som regeringen föreslår i förhållande till beredningen innebär en ökad kostnad för systemet om 180 miljoner kronor. Denna kostnad föreslås täckas genom att motsvarande medel skjuts till det generella statsbidraget till kommuner.

Byggkostnader

Tillägg/avdrag för byggkostnader föreslås beräknas utifrån ett byggkostnadsindex för olika regioner som baseras på den faktiska byggkostnaden för gruppbyggda småhus under perioden 1985-1992 och det riksgenomsnittliga återinvesteringsbehovet, som beräknas uppgå till 2 500 kronor per invånare.

En differentiering av byggkostnadsindex föreslås inom länsregion 1 (Y, Z, AC och BD län). Differentieringen består i att inlandskommunerna erhåller index 105 och kustkommunerna index 99.

Med den föreslagna utformningen av kostnadsutjämningen uppgår det största tillägget till 176 kronor per invånare och det största avdraget till 172 kronor per invånare. Totalt omfördelas ca 390 miljoner kronor.

Uppvärmning

Tillägg/avdrag för uppvärmning föreslås beräknas utifrån ett uppvärmningsindex som speglar klimatets inverkan på energiförbrukningen i kommunägda fastigheter och den riksgenomsnittliga uppvärmningskostnaden.

Med detta förslag uppgår det största tillägget till 166 kronor per invånare och det största avdraget till 35 kronor per invånare. Totalt omfördelas ca 110 miljoner kronor.

Administration, resor och räddningstjänst

Tillägg/avdrag för administration, resor och räddningstjänst föreslås beräknas utifrån antalet invånare per km^2, folkmängden och tätortsgrad. Tilläggen skall täcka glesbygdsspecifika kostnader för dessa kostnader och verksamheter.

Med detta förslag uppgår det största tillägget till 824 kronor per invånare och det största avdraget till 26 kronor per invånare. Totalt omfördelas ca 240 miljoner kronor.

Befolkningsminskning

Tillägg/avdrag för befolkningsminskning föreslås beräknas utifrån befolkningsminskningen den senaste tioårsperioden. Ersättningen föreslås uppgå till 100 kronor per invånare för varje procentenhet med vilken befolkningsminskningen överstiger två procent under den senaste 10-års perioden.

Befolkningsminskning påverkar både intäkter och kostnader i en kommun. Effekten på intäkterna är relativt enkel att beräkna. Det är däremot svårare att bedöma hur kostnaderna påverkas.

I det statliga utjämningsbidraget finns ett särskilt tillägg för befolkningsminskning, som främst avser att kompensera för inkomstbortfall. Med en långtgående inkomstutjämning minskar dock inte skatteintäkterna per invånare även om befolkningen minskar. Den del av den ökade kostnaden som beror på förändringar i åldersstrukturen kompenseras genom kostnadsutjämningen. Därtill kommer emellertid en högre kostnad per invånare som beror på högre styckkostnader. Det är denna kostnad som ersättningen för befolkningsminskning bör kompensera.

Beredningen föreslog att tillägget för befolkningsminskning beräknas med 50 kronor per invånare för varje procentenhet som befolkningsminskningen under den senaste tioårsperioden överstiger två procent. Beloppet beräknades under förutsättning att glesbygdsmodellen för grundskolan uppdateras regelbundet.

I syfte att dämpa de största omfördelningseffekterna och förstärka modellens regionalpolitiska profil föreslår nu regeringen att tillägget för befolkningsminskning fördubblas till 100 kronor per invånare för varje

procentenhet som befolkningsminskningen under den senaste tioårsperioden överstiger två procent.

Med den föreslagna utformningen blir det största tillägget 994 kronor per invånare. Tilläggen finansieras genom ett generellt avdrag på 16 kronor per invånare. Totalt uppgår tilläggen för befolkningsminskning därmed till 270 miljoner kronor. Den förändring som regeringen föreslår i förhållande till beredningen innebär en ökad kostnad med ca 140 miljoner kronor. Den ökade kostnaden föreslås kompenseras genom att motsvarande medel skjuts till det generella statsbidraget till kommuner.

Svagt befolkningsunderlag

Tillägg/avdrag för svagt befolkningsunderlag föreslås beräknas utifrån det regionala och lokala befolkningsunderlaget. Med ett regionalt befolkningsunderlag avses befolkningen inom en 9-milsradie från kommunens centralort. Med lokalt befolkningsunderlag avses befolkningen inom en 3-milsradie från kommunens centrum.

Kommuner med ett litet regionalt befolkningsunderlag kan tvingas att ta på sig ansvaret för vissa servicenäringar som i befolkningstäta områden sköts av det privata näringslivet på kommersiella grunder. Med en liten marknad (befolkningsunderlag) ställer det privata näringslivet större anspråk på kommunen för att överhuvudtaget etablera sig på orten. Förutsättningarna för mellankommunalt samarbete försämras också med ett svagare regionalt befolkningsunderlag.

Beredningen bedömde att en gräns för det regionala befolkningsunderlaget på 250 000 invånare var rimlig. Tillägg för litet regionalt befolkningsunderlag utgår om det regionala befolkningsunderlaget understiger 250 000 invånare. Ett avdrag görs om det lokala befolkningsunderlaget överstiger 100 000 invånare. Avdraget korrigeras för kommunstorleken.

Med den föreslagna utformningen uppgår det största tillägget till 2 266 kronor per invånare. Tilläggen finansieras genom att alla övriga kommuner får ett generellt avdrag om 71 kronor per invånare. Totalt omfördelas ca 600 miljoner kronor.

Kallortstillägg

Tillägg/avdrag för kallortstillägg föreslås beräknas utifrån kommunens genomsnittliga procentsats för de tidigare kallortstilläggen vilken relateras till den sammanlagda strukturkostnadsersättning som kommunen erhåller i kostnadsutjämningen i övrigt.

Avtalet om kallortstillägg har upphört fr.o.m. år 1994. Merkostnaden för kallortstillägg har emellertid inte försvunnit eftersom tilläggen har omvandlats till normal lön. På kort sikt kan denna merkostnad betraktas som opåverkbar. Frågan om berörda kommuner även i framtiden ska

kompenseras för ett högre löneläge eller om kompensationen ska trappas av bör bli föremål bör överväganden vid en översyn av systemet.

Med den föreslagna utformningen uppgår det största tillägget till 1 646 kronor per invånare. Tilläggen finansieras genom att alla kommuner får ett generellt avdrag om 41 kronor per invånare. Totalt omfördelas ca 350 miljoner kronor

Hälso- och sjukvård

Vad som i det följande sägs om landsting omfattar även de kommuner som inte ingår i ett landsting.

Landstingens kostnader för hälso- och sjukvård bestäms i stor utsträckning av åldersstrukturen, av ohälsan i befolkningen samt av bebyggelsestrukturen. Ohälsan i befolkningen påverkas i sin tur av en mängd faktorer. De faktorer som bäst visat sig fungera som indikatorer på hälsoläget är andelen ensamboende över 16 år samt medellivslängden. Dessa faktorer föreslås därför tillsammans med åldersstrukturen ligga till grund för en utjämning av hälso- och sjukvårdskostnader. Landsting med en ogynnsam bebyggelsestruktur, främst glesbygd, bör erhålla ett särskilt tillägg. Regeringens förslag i denna del överensstämmer med beredningens.

Den föreslagna modellen utarbetades av Landstingsekonomiska utredningen (LEU). LEU redovisade, som grund för modellen, ett omfattande underlag från studier av orsaker till kostnadsskillnader inom hälso- och sjukvården samt olika resursfördelningsmodeller som ett antal landsting tillämpar för sin interna resursfördelning. Redan vid remissbehandlingen av LEU framfördes kritik mot såväl underlaget för modellen, som i huvudsak hämtats från Malmöhus läns landsting, som mot valet av förklaringsvariabler.

Beredningen har hämtat in ett liknande dataunderlag från ytterligare ett antal landsting. Resultatet från analyserna av detta underlag styrker enligt beredningen slutsatsen om att kostnaderna ökar med åldern, men att variationerna i åldersstrukturen endast marginellt kan förklara kostnadsskillnaderna mellan landstingen. Den av beredningen föreslagna modellen för kostnadsutjämning inom hälso- och sjukvården är den som för närvarande bedöms bäst fånga orsakerna till kostnadsvariationerna. Det finns emellertid ett stort behov av att ytterligare studera modellens stabilitet över tiden samt effekterna av de senaste årens kostnadsförändringar.

Några remissinstanser, bl.a. Landstingsförbundet, har framhållit att små landsting kan ha fasta kostnader som är relativt sett högre än i stora landsting eftersom befolkningsunderlaget är mindre. Regeringen föreslår att detta beaktas genom att landsting med färre invånare än 200 000 får ett särskilt tillägg. Tillägget föreslås utgå med 100 kronor per invånare för varje tiotusental som landstingets befolkning understiger 200 000 invånare. För Gotlands kommun innebär detta tillägg ett stort tillskott i förhållande till den av beredningen föreslagna modellen för hälso- och

sjukvård. I denna ingår bl.a. ett tillägg till Gotland inom ramen för glesbygdsmodellen. Eftersom detta tillägg avsåg att fånga samma problem som det nu föreslagna tillägget till små landsting, föreslås det senare tas bort för Gotland. Genomsnittskostnaden för hälso- och sjukvård var 10 206 kronor per invånare år 1992. Med den föreslagna kostnadsutjämningen uppgår det största tillägget till 1 821 kronor per invånare och största avdraget till 1 540 kronor per invånare. Totalt omfördelas ca 4 miljarder kronor. Den ökade kostnaden för tilläggen till små landsting uppgår till ca 220 miljoner kronor, och föreslås kompenseras genom att motsvarande medel skjuts till det generella bidraget till landsting.

Högskoleutbildning

Tillägg/avdrag för vårdhögskoleutbildning föreslås beräknas utifrån antalet inskrivna studenter i landstingets utbildning.

Vårdhögskolor finns i samtliga landsting men verksamhetens omfattning varierar. En del av vårdhögskolekostnaderna finansieras med statsbidrag.

Regeringens förslag bygger på de förutsättningar som nu gäller, nämligen ett landstingskommunalt huvudmannaskap. Eftersom kostnadsansvaret för utbildning vid vårdhögskolorna i huvudsak åvilar det landsting som svarar för utbildningen är det viktigt att det finns incitament för att anordna utbildningsplatser. Studenter måste numera skriva sig på studieorten. Tilläggen och avdragen baseras på antalet inskrivna studenter i respektive landsting.

Den genomsnittliga kostnaden för landstingen uppgick år 1992 till 123 kronor per invånare. Med den föreslagna utformningen uppgår det största tillägget till 160 kronor per invånare och det största avdraget till 135 kronor per invånare. Totalt omfördelas ca 160 miljoner kronor.

Kallortstillägg

Tillägg/avdrag för kallortstillägg i landsting föreslås beräknas på basis av faktiskt utbetalda kallortstillägg. I övrigt hänvisas till vad som i det föregående har sagts om kallortstillägg för kommuner.

Med den föreslagna utformningen uppgår det största tillägget till 480 kronor per invånare. Tilläggen finansieras genom att alla landsting får ett generellt avdrag om 22 kronor per invånare. Totalt omfördelas ca 170 miljoner kronor.

Kostnadsutjämning i verksamheter med delat huvudmannaskap.

Förslaget till konstruktion av kostnadsutjämningen innebär att denna byggs upp per verksamhet och inte per huvudman. För vissa verksamheter kan huvudmannaskapsfördelningen variera mellan länen.

Om en verksamhet bedrivs av landstinget i ett län, och av kommunerna i ett annat län, är det i princip landstinget som skall få tillägg eller avdrag i kostnadsutjämningen i det första fallet, medan det är kommunerna som ska få motsvarande tillägg eller avdrag i det andra fallet. Detta förutsätter emellertid att kommunerna, om de har strukturella merkostnader, inte har fått kompensation för struktur i annan form, t.ex. genom skatteväxling om verksamheten har övertagits av ett landsting.

För att undvika en dubbelkompensation kan tillägget eller avdraget i kostnadsutjämningen göras för det landsting som var huvudman i utgångsläget. Alternativt kan skattesatsen i det län som ändrat huvudmannaskap justeras, så att den del av kostnaden som till följd av strukturella förhållanden avviker från genomsnittet i en redan gjord skatteväxling återställs.

Ett nytt system för inkomst- och kostnadsutjämning skulle i princip behöva kombineras med en översyn av alla skatteväxlingar som gjorts vid tidigare huvudmannaskapsförändringar, eftersom förutsättningarna för växlingarna ändras. Det är emellertid inte rimligt att riva upp tidigare överenskommelser om inte de berörda huvudmännen önskar detta. Med förslaget skapas emellertid inför framtiden riktiga förutsättningar för skatteväxlingar både i kostnads- och inkomstutjämningen.

För närvarande är huvudmannaskapet delat mellan kommuner och landsting inom följande verksamheter: kollektivtrafik, geriatrik och hemsjukvård, färdtjänst, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Vid utformningen av en kostnadsutjämning för dessa verksamheter bör hänsyn tas till om skillnaderna i huvudmannaskap är permanenta eller inte.

Kollektivtrafik, geriatrik och hemsjukvård samt färdtjänst är verksamheter där skillnaderna i huvudmannaskap kan betraktas som permanenta. Detta innebär att kostnadsutjämningen bör utformas utifrån de förutsättningar som nu gäller. Beträffande geriatrik och hemsjukvård föreslår regeringen ingen specifik kostnadsutjämning, utan den ingår i den allmänna kostnadsutjämningen för hälso- och sjukvård respektive äldreomsorg. Regeringen föreslår inte heller någon kostnadsutjämning för färdtjänst eftersom det för närvarande saknas underlag för att bedöma eventuella strukturellt betingade kostnadsskillnader.

När det gäller omsorger om psykiskt utvecklingsstörda samt vård av vissa psykiskt störda är de nuvarande skillnaderna i huvudmannskap tillfälliga, eftersom kommunerna i samtliga län skall ha övertagit huvudmannaskapet senast den 1 januari 1996. En kostnadsutjämning bör därför utformas utifrån de förutsättningar som kommer att gälla fr.o.m. den 1 januari 1996.

Kostnadsutjämningen för verksamheter med delat huvudmannaskap och i verksamheter där det finns permanenta skillnader mellan länen i fördelningen av huvudmannaskapet, bör beräknas med utgångspunkt i den för riket normala (genomsnittliga) huvudmannaskapsfördelningen mellan kommuner och landsting.

Tillägg/avdrag för kollektivtrafik föreslås beräknas utifrån variablerna gleshet, bebyggelsetäthet, arbetsplatslokalisering och förekomsten av bebodda öar utan broförbindelse. De beräknade tilläggen och avdragen föreslås reduceras med 25 procent.

Fördelningen av tillägg eller avdrag mellan kommunerna och landstinget i respektive län sker efter den normala huvudmannaskapsfördelningen i riket, dvs. hälften-hälften. För Malmö och Göteborgs kommuner gäller att de får tillägg eller avdrag i den utsträckning som svarar mot kommunens andel av länets totala kostnader för kollektivtrafik.

Fördelningen av tillägg eller avdrag mellan kommunerna i ett län sker enligt samma grunder som den faktiska fördelningen mellan kommunerna av kostnaderna för kollektivtrafik.

Beräkningen utgår från den genomsnittliga kostnaden per invånare för kollektivtrafik och baseras på variabler som fångar såväl glesbygdsproblem som trängselproblem i storstadsområdena. Vidare beaktas det resebehov som finns i s.k. enkärniga arbetsmarknadsregioner där bostäder och arbetsplatser ligger långt ifrån varandra. Dessutom beaktas de problem som finns i skärgårdskommuner med många öar. Med dessa faktorer kan en stor del av nuvarande kostnadsskillnader i kollektivtrafiken förklaras.

Modellen för kostnadsutjämning för kollektivtrafik togs fram av Landstingsekonomiska utredningen. Vid remissbehandligen av denna framkom en del kritik främst mot att man valt faktorer som förklarar faktiska kostnadsskillnader utan att ta hänsyn till om dessa beror på skillnader i servicenivå eller på strukturella skillnader. Eftersom det i dag inte går att fastställa hur stor del av kostnadsskillnaderna som beror på skillnader i servicenivå föreslog beredningen att tilläggen och avdragen skulle reduceras med 25 procent. Liksom beredningen anser regeringen att det är angeläget att följa kostnadsutvecklingen och att försöka förbättra underlaget när det gäller strukturellt betingade kostnadsvariationer inom kollektivtrafiken.

Några remissinstanser har framfört att fördelningen av tillägg och avdrag mellan kommunerna och landstinget i ett län skall ske utifrån den faktiska kostnadsfördelningen, i stället för den normala (genomsnittliga) fördelningen. Det skulle bl.a. innebära en viss omfördelning av skatteintäkterna i länet. Vidare skulle kostnadsutjämningen för kommuner respektive landsting inte längre gå jämt upp. Frågan bör behandlas inom ramen för det fortsatta arbetet med att utveckla kostnadsutjämningen.

Insatser för personer med funktionshinder

En kostnadsutjämning för insatser för personer med funktionshinder, vari ingår omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, kan utformas först när ett

bättre underlag om kostnadsskillnader finns tillgängligt och bör även kopplas till frågan om betalningsansvaret för den berörda målgruppen.

Senast den 1 januari 1996 skall huvudmannaskapet för omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda vara överfört från landstingen till kommunerna. Det innebär att en kostnadsutjämning då kan behöva ske mellan kommunerna.

Det finns två problem när det gäller kostnadsfördelningen. Den ena gäller snedfördelningen av kostnaderna mellan kommunerna inom ett län. Detta problem har övergångsvis kunnat lösas genom mellankommunal utjämning inom länet. Det andra gäller snedfördelningar av kostnader mellan länen, i första hand avseende s.k. utomlänspatienter som övergått från vårdhemsvistelse till särskilt boende i vårdhemskommuner. Efter huvudmannaskapsförändringen kommer vårdhemskommunerna att själva få bära det ekonomiska ansvaret för dessa patienter. Genom en ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) kan emellertid landsting och kommuner i vissa fall avtala om kostnadsansvaret. Detta gäller vid flyttningar som ägt rum före den 1 januari 1976.

Landstingsekonomiska utredningen behandlade frågan om kostnadsutjämning inom omsorgerna för psykiskt utvecklingsstörda. Man kunde inte finna några större strukturella behovsskillnader mellan län eller kommuner om man ser till var omsorgstagarna är födda. Däremot konstaterade man att det finns stora kostnadsskillnader som bl.a. beror på var omsorgstagarna faktiskt är bosatta, vilket i sin tur har ett samband med utbudet av vårdresurser.

Beredningen bedömde att förutsättningarna för att föreslå en metod för kostnadsutjämning i verksamhet enligt LSS inom ramen för bidrags- och utjämningssystemet för närvarande är begränsade. De främsta skälen är dels att de viktigaste orsakerna till kostnadsskillnaderna inte är tillräckligt kartlagda och dels att överföringarna av huvudmannaskapet inte är slutförda och reglerade. Socialdepartementet avser att inleda ett arbete som syftar till att kartlägga behovet av en utjämning för kostnadsskillnader mellan kommuner i verksamhet enligt LSS.

Vård av vissa psykiskt störda

En eventuell kostnadsutjämning för vård av vissa psykiskt störda bör utredas när den pågående huvudmannaskapsförändringen från landsting till kommuner är fullt genomförd.

Varken Landstingsekonomiska utredningen eller beredningen har kunnat bedöma om det finns strukturella kostnadsskillnader i den verksamhet som övertas av kommunerna. Utformningen av en kostnadsutjämning beror också på hur de ekonomiska regleringarna görs.

Frågan om en eventuell kostnadsutjämning för vård av vissa psykiskt störda bör därför behandlas när regleringen av huvudmannaskapsförändringen är slutförd.

Det finns för närvarande olika former för inomregional eller mellankommunal utjämning inom ett län, vilka regleras genom olika lagar.

I Stockholms län finns en inomregional utjämning av skatteinkomster som regleras i lagen (1982:1070) om skatteutjämning i Stockholms läns landstingskommun, enligt vilken landstinget har rätt att lämna bidrag och lån till kommunerna inom landstinget i syfte att främja skatteutjämningen.

Mellankommunala system för kostnadsutjämning finns inom verksamhetsområdena särskola och omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. De speciallagar som reglerar dessa verksamheter innehåller också en särskild bestämmelse som ger kommunerna inom ett län rätt att lämna bidrag till varandra om det behövs för kostnadsutjämning.

Inomregionalt samarbete kring kollektivtrafiken regleras i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik, enligt vilken kommuner och landsting har gemensamt ansvar för kollektivtrafiken och kan göra upp mellan sig om fördelningen av kostnaderna.

Inomregional samverkan kan även ske i form av kommunalförbund.

Ett nationellt system som innebär en långtgående utjämning av inkomster och strukturellt betingade kostnadsskillnader skulle i princip inte behöva kompletteras med särskilda regionala system med delvis samma syfte.

Med det föreslagna systemet kvarstår emellertid vissa olösta problem. För vissa verksamheter är det svårt att i ett nationellt system för kostnadsutjämning fånga upp de inom en region varierande behoven. I verksamheter där huvudmannaskapets fördelning skiljer sig mellan länen blir därför kostnadsutjämningen sned.

Frågan om behovet av och formerna för inomregional och mellankommunal utjämning bör övervägas ytterligare. Detta bör lämpligen ske i samband med beredningen av Regionberedningens betänkande.

I följande tabell redovisas ett preliminärt utfall av den föreslagna kostnadsutjämningen för år 1995 för kommuner respektive landsting.

Tabell 1.11 Kostnadsutjämning mellan kommuner respektive landsting. Tillägg och avdrag länsvis i 1995 års nivå
Kronor per invånare, exkl. införanderegler

Län	Kommuner	Landsting
Stockholm	1 099	1 361
Uppsala	-538	-1 067
Södermanland	-736	-760
Östergötland	-579	-908
Jönköping	-773	-1 082
Kronoberg	-612	-1 139
Kalmar	-702	-650
Gotland	752	1 017
Blekinge	1 057	-471
Kristianstad	-1 077	-1 209
Malmöhus	-296	-284
Halland	-1 377	-1 830
Göteborgs och Bohus län	-53	565
Älvsborg	-525	-1 341
Skaraborg	-835	-1 414
Värmland	-425	101
Örebro	63	-506
Västmanland	-831	-647
Kopparberg	53	-143
Gävleborg	-370	560
Västernorrland	-123	34
Jämtland	2 846	1 715
Västerbotten	1 161	1 087
Norrbotten	2 025	2 097

1.3.5 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting

Regeringens förslag: Från och med år 1996 avskaffas det statliga utjämningsbidraget till kommuner samt skatteutjämningsbidraget till landsting.

Från och med år 1996 avskaffas den del av ersättningarna till sjukvårdshuvudmännen m.m. som avser ersättning för sjukresor.

Från och med år 1996 avskaffas statsbidraget till missbrukarvård och ungdomsvård.

Från och med år 1996 avskaffas det nuvarande generella avdraget från skatteinkomsterna för såväl kommuner som landsting

Två nya statsbidrag införs år 1996: generellt statsbidrag till kommuner respektive generellt statsbidrag till landsting. Bidragen fördelas med ett för kommuner respektive ett för landsting enhetligt belopp per invånare i november året före bidragsåret.

De kommuner som inte ingår i landsting betraktas i bidragshänseende som både kommun och landsting.

En överföring av bidrag mellan kommuner och landsting får ske för att reglera över- och underskott i inkomst- och kostnadsutjämningen.

Beredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Förslaget om att inordna en del av vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmän m.m. i det generella statsbidraget framfördes av Landstingsekonomiska utredningen, och har bekräftats av beredningen.

Förslaget om att avskaffa statsbidraget till missbrukarvård och ungdomsvård framfördes redan år 1991 av kommunalekonomiska kommittén, och har aktualiserats i 1995 års budgetproposition.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som kommenterar förslaget om ett generellt statsbidrag finns en kraftig majoritet som förespråkar förslaget.

Vissa remissinstanser föreslår i stället ett statsbidrag som är differentierat mellan kommuner respektive landsting, och där fördelningskriterierna grundas på regionalpolitiska hänsyn.

Ett fåtal remissinstanser anser att statsbidragen i större utsträckning borde ges direkt till hushållen för att dessa skall kunna köpa de aktuella tjänsterna.

Ingen remissinstans har motsatt sig förslaget att inordna delar av ersättningarna till sjukvårdshuvudmännen i det generella bidraget.

Många remissinstanser tar i anslutning till frågan om statsbidragets konstruktion också upp den bredare frågan om statsbidragens totala nivå och finansieringsprincipens tillämpning. En synpunkt som många kommuner och Svenska Kommunförbundet har framfört är risken för att statsbidragen med den föreslagna konstruktionen blir lättare att dra ner eftersom det slår lika för alla. Man anser därför att införandet av ett

generellt, invånarbaserat statsbidrag måste kombineras med ökad respekt för finansieringsprincipen och för kommunsektorns finansiella utrymme.

Kommunförbundet anser också att ett extra skatteutjämningsbidrag bör övervägas.

Skälen för regeringens förslag: Utjämningen av kostnader och intäkter mellan kommuner respektive mellan landsting skall enligt regeringens förslag fr.o.m. år 1996 ske genom en omfördelning av skatteinkomster och inte genom statliga tillskott. Statsbidragen bör därför fördelas som ett generellt bidrag. Regeringen föreslår att två nya statsbidrag inrättas, ett generellt statsbidrag till landsting och ett generellt statsbidrag till kommuner. De landstingsfria kommunerna betraktas i detta sammanhang som både kommun och landsting, dvs. de erhåller bidrag i båda delsystemen. Statsbidragen bör fördelas med ett fast belopp per invånare för kommuner och ett fast belopp per invånare för landsting. Beloppen fastställs årligen utifrån de bidragsmedel som anslås av riksdagen och utifrån antalet invånare den 1 november året före bidragsåret.

Det nuvarande utjämningsbidraget till kommuner och skatteutjämningsbidraget till landsting kan därmed upphöra. Utjämningsbidraget uppgår år 1995 till ca 38 miljarder kronor. Skatteutjämningsbidraget uppgår till ca 7,5 miljarder kronor. Motsvarande medel bör tillföras det föreslagna generella bidraget till kommuner respektive landsting.

Det ersättnings- och bidragssystem som nu gäller för hälso- och sjukvården infördes år 1985 genom den s.k. Dagmarreformen. Efter olika justeringar och förändringar har det samlade beloppet successivt reducerats och uppgår år 1995 till 2 698 miljoner kronor. Årliga överenskommelser om ersättningarnas ändamål och fördelning träffas mellan regeringen (Socialdepartementet) och Landstingsförbundet, och ges riksdagen tillkänna genom en särskild skrivelse. Den senaste redovisades i regeringens skrivelse 1994/95:141 med redogörelse för en överenskommelse om vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m. för år 1995.

Delar av ersättningarna till sjukvårdshuvudmännen fördelas enligt likartade kriterier och med likartat syfte som den kostnadsutjämning för hälso- och sjukvård som regeringen föreslår. Det gäller främst ersättningen för sjukresor. Övriga delar av ersättningarna är i stor utsräckning knutna till vissa särskilda åtgärder eller ändamål, och berörs inte i detta sammanhang. Ersättningen för sjukresor fördelas utifrån en historisk fördelning av kostnaderna för sjukresor och har bl.a. samband med strukturella faktorer som avstånd m.m. Ersättningen uppgår år 1995 till 1 344 miljoner kronor. Eftersom behovsskillnader på grund av glesbygdsförhållanden beaktas i den föreslagna kostnadsutjämningen för hälso- och sjukvård föreslås ersättningen för sjukresor avvecklas fr.o.m. år 1996 och motsvarande medel tillföras det föreslagna generella bidraget till landsting.

Statsbidraget till missbrukarvård och ungdomsvård är ett riktat bidrag till kommunernas kostnader för öppenvård inom missbruks- och ungdomsområdet. Därutöver svarar staten för viss institutionsvård inom området. Det riktade bidraget fördelas enligt kriterier som grundar sig på

ett genomsnitt av nyttjade vårdagar inom den slutna missbrukar- och ungdomsvården. Bidraget avseende år 1996 uppgår till 430 miljoner kronor. I den föreslagna kostnadsutjämningen för individ- och familjeomsorg beaktas kommunernas sociala struktur, vilken fångas med ett antal indikatorer på sociala problem. Eftersom dessa indikatorer även samvarierar med kostnaderna för missbrukarvård bör det riktade statsbidraget avvecklas fr.o.m. år 1996. Motsvarande medel bör tillföras det generella bidraget till kommuner.

År 1993 infördes ett invånarbaserat avdrag från kommunernas och landstingens skattemedel. Bakgrunden till avdragen var följande. Det nya bidragssystem som infördes för kommuner år 1993 byggde på tanken att penningströmmen mellan staten och kommunsektorn skulle vara en "nettoström", och att ekonomiska regleringar skulle kunna göras genom en anpassning av bidragsnivån. Bidragssystemet var ett tillskottssystem, dvs. alla kommuner garanterades en så hög skattekraft som bidragsramen tillät. Den garanterade nivå som medgavs med tillgängliga bidrag år 1993 omfattade inte de kommuner som har de högst skattekraft, vilka således inte heller skulle omfattas om ekonomiska regleringar gjordes genom anpassning av bidragsnivån. Motsvarande problem fanns för landstingen. Därför infördes år 1993 ett avdrag i kronor per invånare från skattemedlen i syfte att göra generella regleringar av de ekonomiska effekterna mellan staten och kommuner respektive landsting av vissa förändringar, i första hand rörande det kommunala skatteunderlaget och arbetsgivaravgifterna (prop. 1992/93:123, bet. 1992/93:FiU2, rskr. 1992/93:119). Avdragsbeloppen har därefter ändrats vid flera tillfällen för att anpassas till nya förändringar som vidtagits och som påverkat kommunsektorn. För år 1995 uppgår avdraget från kommunernas skattemedel till 1 025 kronor per invånare i kommunen. Avdraget från landstingens skattemedel uppgår till 311 kronor per invånare i landstinget. För de landstingsfria kommunerna uppgår avdraget till 1 336 kronor per invånare. I avsnitt 1.2.5 föreslår regeringen en ändring av avdragen för andra halvåret 1995. Totalt uppgår summan av avdragen för kommunerna till 8 269 miljoner kronor och för landstingen till 2 478 miljoner kronor år 1995.

I samband med den nu föreslagna omläggningen av bidrags- och utjämningssystemet bör avdragen från skatteinkomsterna inte längre göras utan bör för såväl kommuner som landsting kvittas bort genom en motsvarande minskning av statsbidragen.

I avsnitt 1.3.3 och 1.3.4 har redovisats att det inledningsvis kan uppstå över- eller underskott i inkomst- och kostnadsutjämningen för kommuner respektive landsting. För att åstadkomma en oförändrad ekonomisk ram för respektive kollektiv föreslås att över- och underskotten regleras genom en motsvarande justering av de generella bidragen. Beloppen kan fastställas först under hösten 1995.

1.3.6 Införandet av det nya bidrags- och utjämningssystemet

Begränsning av bidragsförändringar

Regeringens förslag: Bidrags- och utjämningssystemet införs successivt fr.o.m. år 1996. Systemet har tekniskt utformats utifrån en införandetid om åtta år. De beloppsgränser som anges nedan bygger på denna förutsättning. Systemet följs upp parallellt med införandet i en sådan takt att förändringar skall kunna göras efter två år.

Under införandetiden begränsas bidragsökningarna och -minskningarna enligt följande. Med bidragsökningen eller -minskningen avses skillnaden mellan ett referensbidrag och det bidrags- och utjämningsnetto som kommunen eller landstinget skulle få år 1995 om det föreslagna systemet hade gällt detta år.

Kommuner

För kommuner begränsas den sammanlagda bidragsminskningen för hela perioden till 2 000 kronor per invånare. För de kommuner vars uppräknade skattekraft för år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget samma år, begränsas den totala bidragsminskningen till högst 4000 kronor per invånare.

Den sammanlagda bidragsminskningen begränsas årligen genom ett fast införandetillägg som betalas ut till de kommuner som får beräknade sammanlagda bidragsminskningar överstigande ovan nämnda beloppsgränser. Det fasta införandetillägget motsvarar skillnaden mellan beloppsgränserna och den beräknade sammanlagda bidragsminskningen.

En årlig begränsning görs dessutom för de kommuner vars beräknade bidragsminskning överstiger 250 kronor per invånare. Dessa kommuner får ett rörligt införandetillägg som uppgår till ett belopp som för år 1996 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 250 kronor. År 1997 uppgår motsvarande beloppsgräns till 500 kronor per invånare, år 1998 till 750 kronor per invånare, år 1999 till 1 000 kronor per invånare, år 2000 till 1 250 kronor per invånare, år 2001 till 1 500 kronor per invånare och år 2002 till 1 750 kronor per invånare.

För de kommuner vars uppräknade skattekraft år 1993 översteg garantinivån i statliga inkomstutjämningen samma år görs en årlig begränsning av bidragsminskningen för de kommuner vars beräknade bidragsminskning överstiger 500 kronor per invånare. Dessa

kommuner får ett rörligt införandetillägg som för år 1996 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen minskad, med det fasta införandetillägget, och 500 kronor per invånare. Motsvarande beloppsgränsen uppgår för år 1997 till 1 000 kronor per invånare, för år 1998 till 1 500 kronor per invånare, år 1999 till 2 000 kronor per invånare, år 2000 till 2 500 kronor per invånare, år 2001 till 3 000 kronor per invånare och år 2002 till 3 500 kronor per invånare.

En årlig begränsning av bidragsökningen görs åren 1996 - 1998 för de kommuner som får en beräknad bidragsökning. Dessa kommuner får ett rörligt införandeavdrag, som för år 1996 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsökningen och 704 kronor per invånare eller, om bidragsökningen är mindre, den faktiskt beräknade ökningen. Motsvarande beloppsgränser är 304 kronor per invånare för år 1997 och 112 kronor per invånare för år 1998.

Landsting

För landstingen begränsas den sammanlagda bidragsminskningen för hela perioden till 1 200 kronor per invånare. Landsting vars sammanlagda bidragsminskning överstiger detta belopp får ett fast införande tillägg som motsvarar skillnaden mellan beloppet och den faktiska bidragsminskningen.

En årlig begränsning görs dessutom för de landsting vars beräknade bidragsminskningar överstiger 150 kronor per invånare. Dessa landsting får ett rörligt införandetillägg som för år 1996 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen minskad, med det fasta införandetillägget, och 150 kronor per invånare. Motsvarande beloppsgränser uppgår för år 1997 till 300 kronor per invånare, för år 1998 till 450 kronor per invånare, för år 1999 till 600 kronor per invånare, för år 2000 till 750 kronor per invånare, för år 2001 till 900 kronor per invånare och för år 2002 till 1 050 kronor per invånare.

För de kommuner som inte ingår i landsting tillämpas införandereglerna för landsting på motsvarande sätt.

Beredningens förslag: Beredningen föreslog att bidragsminskningen för kommunerna skulle begränsas till högst 500 kronor per invånare år 1996 i förhållande till utgångsläget. Motsvarande belopp för år 1997 föreslogs bli 1 000 kronor per invånare och 1 500 kronor per invånare för år 1998. För landsting föreslogs den högsta tillåtna bidragsminskningen för år 1996 uppgå till 500 kronor per invånare, för år 1997 till 750 kronor per invånare och för år 1998 till 1 000 kronor per invånare. Vidare föreslogs att den sammantagna bidragsminskningen skulle begränsas till högst 2 000 kronor per invånare för kommuner och till högst 1 250 kronor per invånare för landsting under en femårsperiod.

För de kommuner som inte omfattades av det statliga utjämningsbidraget föreslogs särskilda övergångsregler. Bidragsminskningen för år 1996 föreslogs för dessa kommuner begränsas till 1 000 kronor per invånare, för år 1997 till 2 000 kronor per invånare och för år 1998 till 3 000 kronor per invånare. Den sammanlagda bidragsminskningen för hela femårsperioden föreslogs för dessa kommuner få uppgå till högst 4 000 kronor per invånare.

Remissinstanserna: Bland de remissinstanser som kommenterat beredningens förslag till införanderegler finns det ingen klar majoritet för eller emot förslaget, varken när det gäller konstruktionen eller tidsperiodens längd. Vissa remissinstanser förordar en kortare införandeperiod, och/eller att intäktsförändringarna direkt skall få slå igenom fullt ut. Andra remissinstanser vill ha en längre införandeperiod och/eller att intäktsförändringar skall begränsas ytterligare.

Skälen för regeringens förslag: Det föreslagna bidrags- och utjämningssystemet bör träda i kraft den 1 januari 1996 och införas successivt.

För att undvika drastiska effekter för enskilda kommuner och landsting vid införandet av ett nytt bidrags- och utjämningssystem är det nödvändigt att det nya systemet införs successivt under en längre period. Regeringen har i föregående avsnitt föreslagit vissa ändringar i kostnadsutjämningen i syfte att minska omfördelningseffekterna. För att ytterligare dämpa genomslaget i förhållande till beredningens förslag för de kommuner och landsting som drabbas av stora inkomstförluster föreslår regeringen att systemet tekniskt konstrueras utifrån en tänkt införandeperiod om åtta år, dvs. en förlängning med ytterligare tre år i förhållande till beredningens förslag. De beloppsgränser som anges i det följande bygger på denna förutsättning.

Regeringen har tidigare pekat på behovet av att följa upp och utvärdera det föreslagna utjämnings- och bidragssystemet och aviserar i avsnitt 1.3.7 att en parlamentarisk beredning skall tillsättas för detta arbete. Resultatet bör föreläggas riksdagen. En första kontrollstation för systemet läggs in två år efter ikraftträdandet.

Vidare föreslår regeringen att de årliga bidragsminskningarna begränsas ytterligare jämfört med beredningens förslag. För kommuner begränsas bidragsminskningen år 1996 till 250 kronor per invånare, för år 1997 till 500 kronor per invånare, för år 1998 till 750 kronor per invånare, för år 1999 till 1 000 kronor per invånare, för år 2000 till 1 250 kronor per invånare, för år 2001 till 1 500 kronor per invånare och för år 2002 till 1 750 kronor per invånare. För landsting begränsas bidragsminskningen till 150 kronor per invånare år 1996, till 300 kronor per invånare år 1997, till 450 kronor per invånare är 1998, till 600 kronor per invånare år 1999, till 750 kronor per invånare år 2000, till 900 kronor per invånare år 2001 och till 1 050 kronor per invånare år 2002.

För de tre kommuner vars uppräknade skattekraft år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget samma år begränsas bidragsminskningen år 1996 till 500 kronor per invånare, för år 1997 till 1 000 kronor per invånare, för år 1998 till 1 500 kronor per invånare,

för år 1999 till 2 000 kronor per invånare, för år 2000 till 2 500 kronor per invånare, för år 2001 till 3 000 per invånare och för år 2002 till 3 500 kronor per invånare. Det innebär en dämpning av genomslaget för dessa kommuner jämfört med beredningens förslag. Dämpningen skall ses mot bakgrund av de drastiska ekonomiska effekter som annars skulle kunna uppstå för invånarna i dessa kommuner.

När det gäller den totala bidragsminskningen för hela perioden föreslår regeringen liksom beredningen att den begränsas till 2 000 kronor per invånare för kommuner. För de tre kommuner vars uppräknade skattekraft år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget sätts motsvarande gräns till 4 000 kronor per invånare. För landsting föreslås den totala bidragsminskningen begränsas till 1 200 kronor per invånare.

Vad som här sägs om landsting tillämpas på motsvarande sätt för kommuner som inte ingår i landsting. Dessa kommuner betraktas således i detta sammanhang som både kommun och landsting.

Begränsningen av den totala bidragsminskningen för hela perioden för kommuner och landsting sker genom att ett fast införandetillägg årligen utbetalas till de kommuner och landsting som får beräknade totala bidragsminskningar överstigande de angivna beloppsgränserna. Det fasta införandetillägget motsvarar skillnaden mellan ovan nämnda beloppsgränser och den beräknade totala bidragsminskningen.

På motsvarande sätt begränsas de årliga bidragsminskningarna för kommuner och landsting genom att berättigade kommuner och landsting erhåller ett rörligt införandetillägg för respektive år som motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen minskad, med det fasta införandetillägget, och den högsta tillåtna bidragsminskningen respektive år.

För kommuner föreslår regeringen på samma sätt som beredningen att bidragsökningarna begränsas de tre första åren. De kommuner som år 1996 får en bidragsökning överstigande 704 kronor per invånare får ut den del av ökningen som överstiger 704 kronor per invånare. För åren 1997 och 1998 uppgår motsvarande beloppsgränser till 304 kronor per invånare respektive 112 kronor per invånare. Därefter sker inte längre några begränsningar av bidragsökningarna. Begränsningarna av bidragsökningarna görs genom att ett rörligt införandeavdrag införs. År 1996 uppgår detta till 704 kronor per invånare, eller om bidragsökningen understiger 704 kronor per invånare den faktiska bidragsökningen. För åren 1997 och 1998 uppgår motsvarande belopp till 304 kronor per invånare respektive 112 kronor per invånare.

För landstingen sker ingen begränsning av bidragsökningarna, eftersom de som får stora ökningar har en mycket svår ekonomisk situation. Det gäller främst Göteborgs och Malmö kommuner, som omfattas även av landstingens bidrags- och utjämningssystem.

Bidragsförändringarna mäts som skillnaden mellan ett referensbidrag som regeringen fastställer för varje kommun och landsting och det bidrag i 1995 års nivå som det föreslagna bidrags- och utjämningssystemet skulle ge för varje kommun och landsting. Därigenom kan såväl

införandetilläggen som -avdragen fastställas redan under år 1995 för hela införandeperioden.

Referensbidraget för kommuner utgörs av det statliga utjämningsbidraget till kommuner för år 1995 och bidraget år 1995 för att mildra skattereformens effekter, minskade med för år 1995 beslutade avdrag från kommunernas skatteinkomster.

Referensbidraget för landsting utgörs av skatteutjämningsbidraget för år 1995 minskat med för år 1995 beslutade avdrag från landstingens skatteinkomster.

Finansiering av införande

Regeringens förslag: 2 035 miljoner kronor tillförs det generella statsbidraget för kommuner respektive landsting för att finansiera kostnaderna för de föreslagna justeringarna i kostnadsutjämningen samt införandereglerna i förhållande till utredningsförslaget.

Därutöver avsätts högst 400 miljoner kronor för särskilda insatser för vissa kommuner och landsting.

De medel som skall återföras till kommunsektorn som kompensation för införandet av en allmän löneavgift samt höjningen av de särskilda löneskatterna i syfte att bidra till finansieringen av EU-avgiften används på detta sätt för att finansiera införandet av bidrags- och utjämningssystemet.

Beredningens förslag: Begränsningen av bidragsminskningarna för kommuner föreslogs finansieras genom dels begränsningar av bidragsökningar för kommuner, dels genom en minskning av det generella statsbidraget till kommunerna. För landstingen föreslogs ingen begränsning av bidragsökningarna, utan begränsningen av bidragsminskningarna skulle i stället helt finansieras genom en minskning av det generella statsbidraget till landstingen.

Skälen för regeringen förslag: Regeringens förslag innebär en ytterligare begränsning av de årliga bidragsminskningarna för kommuner och landsting och en förlängd införandeperiod i förhållande till beredningens förslag. Däremot föreslår regeringen ingen förändring när det gäller begränsningen av bidragsökningar för kommuner. Detta innebär ökade kostnader för införandet av systemet.

Regeringen föreslår även för landstingen en ytterligare begränsning av de årliga bidragsminskningarna och en förlängd införandeperiod i förhållande till beredningens förslag.

Sammantaget har de ökade kostnaderna för regeringens förslag till införanderegler beräknats till ca 1 500 miljoner kronor jämfört med beredningens förslag. Som tidigare har redovisats föreslår regeringen också vissa förstärkningar i kostnadsutjämningen som beräknas innebära ökade kostnader om drygt 500 miljoner kronor.

Regeringen föreslår att de ökade kostnaderna för år 1996 skall finansieras ur de medel som fr.o.m. år 1996 skall återföras till kommunsektorn till följd av införandet av en allmän löneavgift samt höjningen av de särskilda löneskatterna för att finansiera EU-avgiften. Dessa medel uppgår till 2 435 miljoner kronor. Av dessa bör 2 035 miljoner kronor tillföras det generella bidraget för kommuner respektive landsting med en fördelning som baseras på de beräknade kostnaderna för respektive kollektiv för justeringarna i införanderegler och kostnadsutjämning.

Vissa kommuner och landsting som har en särskilt svår ekonomisk situation kan komma att få problem vid införandet av det nya utjämningssystemet trots att införandereglerna har mildrats ytterligare. För att skapa möjligheter att i rekonstruktivt syfte tillfälligt bistå sådana kommuner och landsting föreslås att vissa medel ställs till regeringens disposition. Medlen bör uppgå till 400 miljoner kronor för år 1996.

De kostnader som beräknats för de ändrade införandereglerna kan visa sig bli högre än vad som nu beräknats. En slutlig beräkning kan dock inte göras förrän senare.

Om kostnaderna visar sig bli högre än beräknat, bör merkostnaden finansieras av de 400 miljoner kronor som avsatts för särskilda åtgärder.

Kostnaderna för de föreslagna övergångsreglerna kan beräknas öka något åren 1997 och 1998, för att därefter successivt minska.

Frågan om övergångsreglernas finansiering och dispositionen av de återförda medlen för kompensation för löneavgifter m.m. bör tas upp till ny prövning inför år 1997.

1.3.7 Bidrags- och utjämningssystemets fortlevnad m.m.

Uppföljning och utvärdering av systemet

Regeringens bedömning: Utjämningssystemet skall bli föremål för en löpande uppföljning, utvärdering och utveckling.

En parlamentariskt sammansatt beredning tillsätts med uppdrag att följa upp och utvärdera systemet. Till gruppen knyts experter och företrädare för berörda myndigheter och organisationer.

Systemet följs upp i sådan takt att förändringar kan göras efter två år.

Beredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Många remissinstanser understryker behovet av uppföljning och utveckling av systemet.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt regeringens mening innebär det föreslagna systemet för utjämning av kostnader och intäkter mer likvärdiga förutsättningar för kommuner och landsting att bedriva sin verksamhet.

Systemet för kostnadsutjämning måste emellertid bli föremål för en löpande uppföljning och utvärdering. Systemet måste också utvecklas, särskilt i de delar där det redan vid införandet står klart att modellen eller faktorerna behöver förbättras. Det gäller t.ex. för hälso- och sjukvården och barnomsorgen.

En parlamentarisk beredning tillsätts, vars uppgift bör vara att dels se över ett antal faktorer i kostnadsutjämningen, dels beakta helheten samt utvärdera reformen.

Inkomstutjämningens anpassning till förändringar i det kommunala skatteunderlaget

Regeringens förslag: Beräkningen av tillägg och avdrag i inkomstutjämningen baseras på de beskattningsbara inkomsterna i kommuner och landsting enligt taxeringen året före utjämningsåret, uppräknade till utjämningsårets nivå med den av Riksrevisionsverket (RRV) beräknade ökningen av de beskattningsbara inkomsterna för riket som helhet.

De sålunda beräknade tilläggen och avdragen är slutliga. Någon del- eller slutavräkning görs inte.

Den för varje kommun och landsting individuella del- och slutavräkningen i nuvarande system för utbetalning av kommunalskattemedel slopas fr.o.m. taxeringsåret 1997. Såväl del- som slutavräkning skall ske enligt tidigare regler för åren till och med beskattningsåret 1995.

En kollektiv avräkning av kommunalskattemedlen mellan staten och kommuner respektive landsting görs fr.o.m. taxeringsåret 1997.

Beredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag. Beredningen föreslår dock att den kollektiva avräkningen sker både som en del- och en slutavräkning.

Remissinstanserna: Få remissinstanser har uttalat sig i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Tilläggen och avdragen i den föreslagna inkomstutjämningen bör beräknas utifrån motsvarande uppräknade skatteunderlag som används för beräkning av det nuvarande utjämningsbidraget till kommuner och för utbetalning av kommunalskattemedel. Tilläggen och avdragen bör således beräknas utifrån beskattningsbara inkomster i kommunen eller landstinget enligt taxeringen året före utjämningsåret, vilket är de inkomster som intjänas två år före utjämningsåret. Dessa inkomster räknas upp till utjämningsårets nivå med uppräkningsfaktorer som fastställs av RRV och som grundas på vissa antaganden om den ekonomiska utvecklingen samt effekterna av sådana av riksdagen fattade beslut som får betydelse för inkomsternas storlek.

I nuvarande system är alla beräkningar för bidrags-/beskattningsåret, både i fråga om kommunalskattemedel och utjämningsbidrag för

kommuner, preliminära fram till dess de slutliga beskattningsbara inkomsterna för detta år är kända. Två individuella avräkningar, del- och slutavräkning, görs därför med hänsyn till nya prognoser samt den faktiska utvecklingen av de beskattningsbara inkomsterna. De slutliga inkomsterna för ett visst år är således inte kända förrän två år i efterskott.

För de nuvarande skatteutjämningsbidragen till landsting görs ingen del- eller slutavräkning. När det gäller skattemedlen gäller samma förfarande för landsting som för kommuner.

Med det system för inkomstutjämning som regeringen föreslår skulle ett individuellt avräkningsförfarande i såväl utjämnings- som utbetalningssystemet fylla en mycket begränsad funktion. Det skulle enbart åstadkomma marginella förändringar som beror på skillnader mellan den egna skattesatsen och den skattesats som tillämpas för att beräkna tillägg och avdrag. Regeringen föreslår därför att det nuvarande avräkningsförfarandet mot varje enskild kommun och varje enskilt landsting slopas och ersätts med ett kollektivt avräkningsförfarande för kommuner respektive för landsting. Detta syftar till att totalt sett tillförsäkra kommunsektorn dess verkliga skatteinkomster. Ett slutavräkningsförfarande föreslås därför mellan staten och kommuner respektive landsting, varvid en återbetalning sker från staten om de utbetalda, preliminära kommunalskattemedlen har understigit de slutligt beräknade, och en återbetalning sker från kommuner respektive landsting om de utbetalda preliminära medlen har överstigit de slutliga. Slutavräkningen görs efter två år, när de verkliga skatteinkomsterna för beskattningsåret är kända. Till skillnad från beredningen föreslår regeringen ingen delavräkning. Regleringen av avräkningsbeloppen bör ske genom ökning eller minskning av det generella bidraget för kommuner respektive landsting två år efter beskattningssåret

Kostnadsutjämningens anpassning till verksamhetsförändringar m.m.

Regeringens bedömning: Betydande förändringar i kommunernas eller landstingens åtaganden bör föranleda motsvarande förändringar i kostnadsutjämningen.

Förändring av huvudmannaskapet för en verksamhet mellan kommuner och landsting skall föranleda motsvarande förändring i kostnadsutjämningen om verksamheten omfattas av denna. Förändringen i kostnadsutjämningen görs det år då huvudmannaskapsförändringen är genomförd i hela riket.

Beredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Få remissinstanser har uttalat sig i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Den föreslagna kostnadsutjämningen syftar till att skapa likvärdiga förutsättningar för kommuner respektive landsting att bedriva de verksamheter man är ålagda samt vissa s.k. frivilliga verksamheter.

Förändringar i kommunernas eller landstingens åtaganden bör också föranleda motsvarande ändring i kostnadsutjämningen om förändringen gäller en verksamhet som omfattas av denna. Om förändringen t.ex. innebär ett ökat kommunalt ansvar för en verksamhet bör verksamhetens tyngd i kostnadsutjämningen öka på motsvarande sätt. En förutsättning för att göra sådana förändringar i kostnadsutjämningen som här avses bör emellertid vara att förändringen är betydande. De främsta skälen till detta är dels administrativa och dels att systemet måste ha en rimlig stabilitet.

Kostnadsutjämningen baseras bl.a. på den genomsnittliga kostnaden för olika verksamheter som bedrivs av kommuner respektive av landsting. När huvudmannaskapet för en verksamhet som ingår i kostnadsutjämningen flyttas mellan kommuner och landsting bör kostnadsutjämningen också ändras på motsvarande sätt. Detta bör ske samtidigt som själva huvudmannaskapsförändringen. Om förändringen av huvudmannaskapet för en verksamhet sker successivt, så som skett t.ex. när det gäller omsorgsverksamheten, bör kostnadsutjämningen ändras vid det tillfälle då alla län har genomfört förändringen. Fram till denna tidpunkt bör en tillfällig kostnadsutjämning kunna ske inom de län som gjort förändringen.

Kostnadsutjämningens aktualitet

Regeringens bedömning: Kostnadsutjämningen baseras på kommunernas respektive landstingens genomsnittskostnader för de i kostnadsutjämningen ingående verksamheterna två år före utjämningsåret. En framskrivning till utjämningsårets nivå görs av beräknade tillägg och avdrag i kostnadsutjämningen utifrån den beräknade utvecklingen av nettopriserna enligt nettoprisindex, NPI.

De kommun- och landstingsvisa faktorerna i kostnadsutjämningen bör dateras upp årligen när det gäller åldersstruktur. Övriga faktorer bör uppdateras med rimliga tidsintervall och efter vad omständigheterna medger.

Beredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte framfört några invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Prisnivån i kostnadsutjämningen bör anpassas till utjämningsårets nivå enligt samma modell som i det nuvarande statliga utjämningsbidraget till kommuner. Det innebär att kostnadsutjämningen baseras på genomsnittliga kostnader för de i

kostnadsutjämningen ingående verksamheterna två år tidigare, vilka sedan skrivs fram två år utifrån den prognostiserade utvecklingen av nettopriserna.

Beräkningen av de genomsnittskostnader som skall ligga till grund för kostnadsutjämningen för såväl kommuner som landsting bör dateras upp årligen utifrån de senast tillgängliga kostnadsunderlagen. Därmed kommer såväl kostnadsutvecklingen totalt som utvecklingen när det gäller fördelningen av kostnader mellan olika verksamheter att successivt påverka systemet. Därigenom slår såväl demografiska som andra förändringar igenom i kostnadsutjämningen även om det sker med två års eftersläpning. Även de skillnader som finns mellan olika verksamheter när det gäller volym- och produktivitetsutveckling m.m. fångas upp, om än med viss eftersläpning, genom den årliga uppdateringen av genomsnittskostnaderna.

De kommun- och landstingsvisa faktorer som ligger till grund för beräkningen av tillägg och avdrag i kostnadsutjämningen bör vara så aktuella som möjligt. En balans bör dock eftersträvas mellan aktualitet och stabilitet. För vissa faktorer, främst åldersstrukturen, bör en årlig uppdatering ske. För andra faktorer bör en bedömning göras av hur ofta en uppdatering bör ske, vilken bör grundas dels på tillgången till aktuell statistik, dels på hur snabbt förändringar sker av respektive faktors värde.

Administration av systemet

Regeringens förslag: Bidrags- och utjämningssystemet för kommuner och landsting administreras av Statistiska centralbyrån och Riksskatteverket.

Skälen för regeringens förslag: På samma sätt som för det nuvarande systemet bör det nu föreslagna systemet för statsbidrag och utjämning administreras av Statistiska centralbyrån och Riksskatteverket.

1.4 Ändrat system för återbetalning av mervärdesskatt till kommuner och landsting

Regeringens förslag: Ett nytt system för konkurrenskorrigering avseende kommunernas och landstingens kostnader för ingående mervärdesskatt införs fr.o.m. år 1996. Systemet skall bygga på kommunal självfinansiering.

En ekonomisk reglering görs genom att kommunerna och landstingen tillförs medel via de generella statsbidragen.

Bakgrunden till regeringens förslag: I samband med 1991 års skattereform infördes särskilda regler för hantering av kommuners och landstings kostnader för mervärdesskatt. Kommuner och landsting fick då rätt att göra avdrag för all ingående mervärdesskatt oavsett om verksamheten medför skattskyldighet eller inte. Anledningen till att denna generella avdragsrätt infördes var att en utjämning skulle ske av mervärdesskattens konkurrenssnedvridande effekter vid val mellan arbete i egen regi och i extern regi.

För att minska konkurrenssnedvridningen inom de mervärdesskattefria områdena infördes också ett särskilt statsbidrag genom lagen (1990:578) om särskilt bidrag till kommuner m.fl. för att täcka de indirekta kostnaderna för mervärdesskatt som uppkommer vid upphandling och bidragsgivning. Bidraget utgår till kommuner och landsting vid upphandling från eller bidragsgivning till näringsidkare inom områdena sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Bidraget bygger på en uppskattning av den dolda kostnaden för mervärdesskatt och uppgår till sex procent av den kostnad kommunen eller landstinget betalar.

Fr.o.m. år 1995 har vissa ändringar gjorts i den tidigare gällande kompensationsordningen (prop. 1994/95:57, bet. 1994/95:SkU7, rskr. 1994/95:151). Anledningen till ändringarna är att en i mervärdesskattesystemet oinskränkt avdragsrätt för ingående mervärdesskatt inte är förenlig med EG:s sjätte mervärdesskattedirektiv.

Med anledning av detta har kommunernas och landstingens rätt att inom mervärdesskattesystemet få återbetalning av ingående skatt i verksamhet som inte medför skattskyldighet till mervärdesskatt slopats fr.o.m. år 1995. Återbetalning av den ingående skatten i skattefri verksamhet sker i stället i särskild ordning enligt lagen (1994:1799) om kommuners och landstings hantering av mervärdesskatt för år 1995. Med stöd av samma lag får kommuner och landsting också ansöka om det ovan nämnda särskilda bidraget. Förfarandet skall enligt vad regeringen uttalade i prop. 1994/95:57 ses som en övergångslösning eftersom ett system för konkurrenskorrigering enligt regeringens uppfattning bör bygga på kommunal självfinansiering. Ett sådant system bedömdes emellertid i propositionen inte kunna införas förrän fr.o.m. år 1996, eftersom ytterligare överväganden borde göras. Regeringen anmälde därför avsikten att återkomma till riksdagen med förslag i denna fråga.

Inomkommunalt system för konkurrenskorrigering

Vad regeringen nu föreslår och anför i det följande innebär inte någon ändring av mervärdesskattelagens nuvarande bestämmelser om vad som skall anses vara skattepliktig verksamhet m.m. Det nu föreliggande förslaget till ny kompensationsordning utgår i huvudsak från hittills vidtagna åtgärder för konkurrenskorrigering, men med den skillnaden att återbetalningarna för ingående mervärdesskatt i verksamheter som inte medför skattskyldighet skall ske inom ett av kommunerna respektive landstingen självfinansierat system. Systemet föreslås dock även fortsättningsvis administreras av staten genom Skattemyndigheten i Kopparbergs län. Systemets tänkta utformning redovisas i det följande.

Fr.o.m. år 1996 föreslås ett system för konkurrenskorrigering införas som bygger på kommunal självfinansiering. Ett konto läggs upp för vardera kommun- resp. landstingskollektivet. Kommuner, landsting, kommunalförbund och beställarförbund skall från dessa konton erhålla utbetalningar motsvarande den ingående mervärdesskatt som inte omfattas av mervärdesskattelagens bestämmelser och det s.k. särskilda bidraget vid upphandling av eller bidragsgivning till tjänster producerade inom de mervärdesskattefria områdena sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning (jfr lagen (1994:1799) om kommuners och landstings hantering av mervärdesskatt för år 1995). Utbetalningarna avses ske i huvudsak enligt de rutiner som gäller år 1995. Utbetalningarna till de landstingsfria kommunerna skall i sin helhet regleras mot kommunkollektivets konto. Utbetalningarna till kommunalförbund eller beställarförbund, som bedriver försöksverksamhet enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst, skall regleras mot landstingskollektivets konto. Beträffande kommunalförbunden i övrigt föreslås, till skillnad mot vad som nu gäller, att förbunden själva får ansöka om utbetalning av ingående skatt i skattefri verksamhet från både kommun- och landstingskontot i proportion till medlemmarnas - kommunernas resp. landstingens - deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet.

Utbetalningarna från kontona skall finansieras genom tillskott från kommuner och landsting. De totala utbetalningarna av ersättning från kontona skall över tiden motsvaras av lika stora tillskott. På så sätt skapas ett stabilt system som inte ger upphov till kostnadsökningar för staten. Tillskotten bör utformas så att de inte är kopplade till den enskilda kommunens eller det enskilda landstingets faktiska kostnader för ingående mervärdesskatt. I annat fall uppnås inte den avsedda konkurrensneutraliteten.

Tillskotten till kommunkontot föreslås ske med ett årligen fastställt belopp per invånare som är lika för alla kommuner. För landstingen fastställs årligen ett motsvarande belopp per invånare, som skall tillföras landstingskontot. De landstingsfria kommunerna skall erlägga båda beloppen till kommunkontot. Beloppen fastställs av Riksskatteverket

senast den 10 september året före uppbördsåret. Betalning skall ske genom avdrag vid skattemedelsutbetalningarna till kommuner resp. landsting. Avdragen görs varje månad med en tolftedel av de fastställda årsbeloppen.

Kontona skall göras räntebärande i form av särskilda hos Riksgäldskontoret inrättade räntekonton med kredit. Såväl fordrings- som skuldränta skall regleras mot kontona. Administrationen skall skötas av Skattemyndigheten i Kopparbergs län.

Vid fastställandet av beloppen för det kommande året skall hänsyn tas till såväl upplupna som prognostiserade över- och underskott. Därvid skall framgå kontonas ställning avseende det avslutade verksamhetsåret och vilka prognosantaganden som har gjorts.

Revision av kontona utförs av Riksrevisionsverket.

Ekonomisk reglering

När den generella avdragsrätten för kommuner och landsting infördes år 1991 uppskattades värdet av den ingående mervärdesskatt som kommuner och landsting tidigare inte hade haft avdragsrätt för till 9,8 miljarder kronor. I beloppet ingick också det särskilda bidraget. Med detta belopp bedömdes alltså kommunernas och landstingens finansiella utrymme öka varför en neutralisering skulle göras genom att återföra motsvarande medel från kommunerna och landstingen till staten. Detta gjordes genom en ökning av den dåvarande avräkningsskatten (prop. 1989/90:150 bil. 4).

Samtidigt genomfördes också basbreddningar av skatteunderlaget för mervärdesskatt. Värdet av avdragsrätten för dessa basbreddningar uppskattades till 5 miljarder kronor. Eftersom kommuner och landsting inte skulle drabbas av merkostnader till följd av basbreddningarna ingick inte dessa i underlaget för avräkningsskatten.

Sammantaget bedömdes således summan av den ingående mervärdesskatt som kommuner och landsting tidigare inte hade haft avdragsrätt för och den tillkommande ingående mervärdesskatten med anledning av basbreddningen till 14,8 miljarder kronor.

Vid omläggningen av statsbidragssystemet år 1993 kvittades avräkningsskatten bort genom att statsbidragsramen för kommuner respektive landsting minskades.

I det kompensationssystem som har gällt under åren 1991-1994 har kommuner och landsting inte gjort någon åtskillnad på skatt som är hänförlig till skattepliktig respektive skattefri verksamhet eftersom all ingående mervärdesskatt har varit avdragsgill och deklarerats i ett sammanhang. Uppgifter om den ingående mervärdesskatt som under dessa år har dragits av kan således inte delas upp på mervärdesskattepliktig respektive mervärdesskattefri verksamhet.

För det särskilda bidraget finns uppgifter totalt, men däremot saknas fördelning på kommuner respektive landsting.

Om man antar att den ingående mervärdesskatten i skattepliktig verksamhet utgör 60 % av den utgående mervärdesskatten och lägger till det särskilda bidraget kan en uppskattning av statens kostnad för den omläggning av kompensationsordningen som genomfördes år 1991 göras. Utifrån denna uppskattning kan konstateras att den bedömning om 14,8 miljarder kronor som gjordes inför den ekonomiska regleringen år 1991 och följande år var för låg. Differensen kan bero på en underskattning av värdet av den generella avdragsrätten och att den ekonomiska reglering (avräkningsskatten) som därmed gjordes från kommunerna och landstingen till staten var för lågt beräknad. Det kan också vara så att basbreddningens effekter var mer omfattande än vad som förutsågs. Det sistnämnda skulle som tidigare nämnts inte drabba kommunerna och landstingen. Underlag saknas för att göra en närmare analys, men såvitt kan bedömas har staten inte kompenserats fullt ut för den generella avdragsrätten.

En övergång till ett av kommunerna och landstingen självfinansierat system för konkurrenskorrigering bör på motsvarande sätt som när den generella avdragsrätten infördes medföra en ekonomisk reglering, men denna gång från staten till kommunerna respektive landstingen. En utgångspunkt kan vara att göra en återreglering för att återskapa de förhållanden som rådde före införandet av den generella avdragsrätten. Återregleringen skulle då göras genom en framskrivning av den motsvarande reglering om 14,8 miljarder kronor som gjordes år 1991. Regeringen anser dock att regleringen bör göras så att kommunernas och landstingens kostnader för att finansiera systemet täcks. Regleringsbeloppen bör därför avse de motsvarande kostnader som i dag åvilar staten enligt 1-2 §§ lagen (1994:1799) om kommuners och landstings hantering av mervärdesskatt för år 1995, dvs. återbetalning av ingående mervärdesskatt som inte är avdragsgill enligt mervärdesskattelagen och det s.k. särskilda bidraget. Avsikten är att regleringen i utgångsläget, dvs. vid ingången av år 1996, skall vara statsfinansiellt neutral. Mot bakgrund av dels de beskrivna och dels vissa andra osäkerheter i underlaget är det för närvarande svårt att bedöma nivån på den reglering som bör göras för att uppnå den avsedda neutraliteten. Därför bör en uppföljning göras av den reglering som nu föreslås när säkrare uppgifter finns att tillgå.

Mot bakgrund av det redovisade gör regeringen bedömningen att kommunerna bör tillföras 14 250 miljoner kronor och landstingen 4 750 miljoner kronor. Vid fördelningen på kommuner och landsting har antagits att det särskilda bidraget fördelar sig på respektive kollektiv på samma sätt som fördelningen beträffande den ingående mervärdesskatten, efter avdrag för den ingående mervärdesskatt som bedömts vara hänförlig till skattepliktig verksamhet. Vid fördelningen har vidare hänsyn tagits till de huvudmannaskapsförändringar som är genomförda eller avses att genomföras år 1996. Regleringen föreslås ske via de generella statsbidragen (se avsnitt 1.2.4).

1.5 Vissa frågor om statens relationer till kommuner och landsting

1.5.1 Inledning

Som tidigare sagts kommer det att ställas mycket stora krav på kommuner och landsting de närmaste åren för att de skall kunna möta de ökade behoven inom olika verksamheter bl.a. till följd av den demografiska utvecklingen samtidigt som kraven på hushållning med resurser skärps. För att underlätta för kommunerna och landstingen att hantera situationen föreslår regeringen i denna proposition förändringar i de övergripande förutsättningarna, främst genom införandet av ett nytt bidrags- och utjämningssystem.

Ett generellt bidragssystem ger de enskilda kommunerna och landstingen stora möjligheter att själva prioritera mellan olika verksamheter. Å andra sidan ger ett sådant system inga garantier för att dessa prioriteringar står i överensstämmelse med nationellt formulerade mål för olika verksamheter. Därför har staten ett intresse av att följa utvecklingen inom olika verksamheter. Det är också ett nationellt intresse att följa upp om det finns en rimlig balans mellan krav och resurser och att kvaliteten i kärnverksamheterna upprätthålls. Under de närmaste åren avser regeringen att öka sina insatser för att fortlöpande följa upp och utvärdera verksamheten inom den kommunala sektorn.

För att kommuner och landsting skall kunna bedriva en ansvarsfull verksamhet är det nödvändigt att de fullt ut kan ta det ekonomiska ansvaret för sina beslut. Trots att det har skett en betydande avreglering av den kommunala verksamheten under senare år finns det fortfarande lagstiftning som i alltför stor utsträckning inskränker den kommunala självstyrelsen. För att ytterligare underlätta för kommunerna och landstingen att göra lokala avvägningar och fatta ekonomiskt ansvarsfulla beslut avser regeringen att senare återkomma till riksdagen med förslag om minskad statlig detaljreglering.

Under de närmaste åren kommer kommuner och landsting att behöva bedriva ett fortsatt intensivt effektiviseringsarbete. Det är angeläget att staten och kommunerna kan samarbeta när det gäller att utveckla bra organisations- och styrformer i den kommunala verksamheten. Förutsättningarna för detta skapas bl.a. i kommunallagen och därför kommer regeringen att ta initiativ till en översyn av kommunallagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning. Regeringen har också tillsatt en parlamentarisk kommitté med uppgift att bl.a. göra en utvärdering av det kommunala förnyelsearbetet.

Regeringen föreslår i det följande särskilda insatser för två kommuner, Haninge och Göteborg.

1.5.2 Uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten

Betydelsen av en bättre uppföljning av kommunsektorns ekonomi och verksamhet ökade när de generella statsbidragen infördes. Uppföljningen är också av stor betydelse för att regering och riksdag skall få underlag för att göra bedömningar av det skattefinansierade utrymmet och ta ställning till statsbidragen till kommuner och landsting. Regeringen gav i budgetpropositionen (prop. 1994/95:100 bilaga 8, s. 31) en översiktlig redovisning av det påbörjade arbetet för att förbättra uppföljningen och utvärderingen av den kommunala verksamheten. Detta arbete fortsätter.

Regeringen redogör varje år i budgetpropositionen för utvecklingen inom olika delar av den offentliga sektorn. När det gäller kommunal verksamhet har redovisningar hittills främst återfunnits i respektive departements bilagor till budgetpropositionen. Någon samlad överblick över de frågor som berör kommunerna har därför varit svår att få. I år gör regeringen därför en första samlad redovisning av den kommunala verksamheten i en särskild skrivelse till riksdagen. Skrivelsen lämnas samtidigt med denna propositionen. Avsikten är att en sådan redovisning skall lämnas varje år, och att dess innehåll skall utvecklas i olika avseenden.

Underlaget för redovisningen av den kommunala verksamheten utgörs i huvudsak av uppgifter från den sektorsvisa uppföljningen, av offentlig statistik och nationalräkenskaper samt av uppgifter som samlats in av de båda kommunförbunden.

Den sektorsvisa uppföljnings- och utvärderingsverksamheten är under utveckling. Inom olika områden pågår ett arbete med att förbättra informationen om verksamhetens kostnader, prestationer och kvalitet så att den skall kunna relateras till de mål för verksamheten som statsmakterna har satt upp. Uppgiftsinsamling och datafångst kan behöva samordnas för att ge en aktuell och samlad överblick.

Den ekonomiska redovisningen har förbättrats under senare år men det finns fortfarande problem med en bristande enhetlighet som försvårar jämförelser mellan kommuner respektive landsting och även mellan olika tidsperioder. Denna fråga kommer att ägnas särskild uppmärksamhet, bl.a. mot bakgrund av den översyn som regeringen aviserar nedan av kommunallagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning.

1.5.3 Den statliga revisionens roll avseende verksamhet med kommunal anknytning

I Riksdagsutredningens betänkande Reformera riksdagsarbetet! från juni 1993 förutsattes att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en närmare analys av den statliga revisionens roll rörande den kommunala sektorn. Redan under år 1992, i samband med beslutet om ett förändrat statsbidragssystem, tog Finansutskottet upp frågan om den statliga revisionen, och hur utvecklingen mot ett ökat inslag av uppföljning och utvärdering hos de statliga sektorsorganen påverkar Riksrevisionsverkets

(RRV) roll (bet. 1991/92:FiU29). Senare har även Konstitutionsutskottet efterlyst en analys från regeringen av revisionens roll rörande den kommunala sektorn (bet.1993/94:KU18).

Staten behöver en stark och oberoende revision som självständigt kan granska att den offentliga verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. För att fullgöra denna uppgift måste revisionen ha tillgång till information om den granskade verksamheten.

RRV har till uppgift att på regeringens uppdrag ansvara för statlig revision. Revisionen har till syfte att granska ändamålsenlighet, redovisning av ekonomi och resultat samt att främja effektiviteten i den statliga verksamheten. Verket skall uppmärksamma riksdagen, regeringen och myndigheterna på förekommande brister och hinder för en effektiv resursanvändning samt ge underlag för beslut om förändringar.

Revisionen av kommunal verksamhet utövas enligt kommunallagen av förtroendevalda revisorer som utses i varje kommun respektive landsting och vilka svarar inför fullmäktige. De kommunala revisorernas uppgift är att granska redovisningen i kommunerna samt verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De skall bl.a. pröva om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. De förtroendevalda revisorerna har regelmässigt hjälp av tjänstemän för att utföra sitt granskningsuppdrag.

Den fråga som regeringen blivit ombedd att analysera gäller den statliga revisionens roll rörande kommunala sektorn. Det bör därvid konstateras att RRV inte har till uppgift att bedriva revision av kommuner eller landsting i sig. RRV:s uppgifter skall i stället betraktas utifrån det övergripande ansvar som staten har för hela den offentliga verksamheten och dess funktionssätt.

RRV:s roll vad gäller verksamhet som har kommunal anknytning kan betraktas från olika utgångspunkter.

En utgångspunkt är att RRV enligt sin instruktion skall "granska hur statsbidrag används av mottagaren i den mån det föreligger särskild redovisningsskyldighet för bidragen gentemot staten eller särskilda föreskrifter meddelats om bidragens användning". Denna utgångspunkt är tillämplig för verksamhet som t.ex. bedrivs av en kommun och för vilken kommunen erhåller någon form av specialdestinerat statsbidrag med reglerade bidragsvillkor. Den synes däremot inte vara tillämplig för kommunal verksamhet i allmänhet efter övergången till generella statsbidrag, som i huvudsak skall utgöra ett finansiellt stöd, eftersom själva grundtanken bakom denna förändring är att ge kommuner och landsting större frihet att avgöra hur pengarna skall användas.

En annan utgångspunkt är att RRV granskar statlig verksamhet eller statliga styrmedel eller åtaganden i övrigt där kommunerna utgör en av flera aktörer. Det är i dessa fall inte fråga om revision av enskilda kommuner utan av verksamhet som bedrivs av kommuner och som utgör en del av ett statligt beslutat offentligt åtagande, där revisionen för att kunna uttala sig om måluppfyllelse m.m. i det offentliga åtagandet i många fall behöver inhämta uppgifter om förhållanden i kommuner eller landsting. Denna typ av övergripande granskningar har ett stort värde och

faller inte naturligen på någon annan myndighet att genomföra. Granskningar som avser mer övergripande system som innefattar såväl statlig som kommunal verksamhet bedrivs i vissa fall också av RRV på uppdrag av regeringen.

I 1992 års kompletteringsproposition behandlades frågan om statlig målstyrning, uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten. Det betonades att betydelsen av uppföljning och utvärdering ökar vid övergången till generella statsbidrag för att statsmakterna skall få erforderlig information om utvecklingen inom olika verksamheter och om måluppfyllelsen. Detta förutsätter bl.a. att det finns en väl fungerande uppföljning hos sektorsmyndigheterna. Frågan om den statliga revisionens roll behandlades dock inte i detta sammanhang.

Det är av stor betydelse att det finns en väl fungerande revision av de statliga myndigheter som ansvarar för tillsyn, uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet. Sådana granskningar kan också innebära ett behov för RRV att hämta in underlag direkt från kommuner och landsting.

En formellt reglerad uppgiftsskyldighet för kommuner och landsting finns främst i fråga om viss statistik som Statistiska centralbyrån (SCB) svarar för samt gentemot vissa sektorsmyndigheter, t.ex. Skolverket. RRV:s rätt att inhämta uppgifter är inte formellt reglerad på alla områden, exempelvis inte det kommunala området. RRV synes dock inte ha haft några praktiska problem att få in för revisionen nödvändiga uppgifter från kommuner eller landsting.

Inom Finansdepartementet pågår ett bredare arbete med att undersöka formerna för en stärkt rättslig reglering av statens budgetprocess och även av den statliga revisionen. Bl.a. bereds för närvarande ett lagförslag rörande revisionens tillgång till ADB-baserad information. Vidare har ett arbete inletts med ett lagförslag som gäller revisionens möjligheter att granska medelsanvändningen när det gäller bidrag från EU. Detta arbete kan även komma att beröra frågan om uppgiftsinsamling från kommuner och landsting.

Regeringen förutsätter att RRV även fortsättningsvis, oberoende av lagstiftningsfrågan, får tillgång till den information som man behöver för att fullgöra sina uppgifter, antingen via sektorsmyndigheterna eller direkt från kommuner och landsting.

1.5.4 Minskad statlig styrning

Under senare år har det skett en betydande avreglering av den kommunala verksamheten. Samtidigt har utvecklingen av kommunsektorns intäkter varit måttlig till följd av lågkonjunkturen och skattestoppet. Det är mycket som tyder på att den ökade kommunala självbestämmanderätten och det ekonomiska läget har lett till ett effektivare resursutnyttjande inom den kommunala sektorn. Det kommer att ställas mycket stora krav på kommuner och landsting de närmaste åren för att de skall kunna möta de ökade anspråken på verksamheten bl.a. till följd av den demografiska

utvecklingen och den oroande ökningen av socialbidragskostnaderna. Samtidigt skärps kraven på hushållning med resurserna. Det förutsätter ett fortsatt arbete med att effektivisera verksamheten. Det förutsätter också att kommuner och landsting kan ta det ekonmiska ansvaret för sin verksamhet samt får större möjligheter att göra avvägningar mellan olika utgiftsområden.

Företrädare för kommuner och landsting framför ofta krav på förändringar i det statliga regelverket. Kritiken mot statliga regler fokuseras på att de är omfattande, svåröverblickbara, onödigt detaljstyrande och därmed också kostnadshöjande. Regeringen har för avsikt att inom kort ta initiativ till en genomgång av det statliga regelverket som berör kommunal verksamhet. Syftet bör vara att mönstra ut sådana regler som är svåra att motivera med hänsyn till det ansträngda ekonomiska läget i kommuner och landsting. Företrädare för kommuner och landsting kommer att inbjudas till överläggningar om behovet av sådana förändringar.

1.5.5 Översyn av kommunallagens ekonomikapitel

Grunden för kommunernas ekonomiska förvaltning anges i kommunallagen (8 kap.). Denna trädde i kraft år 1992 varvid en rad principiella nyheter infördes. De tidigare reglerna om förmögenhetsskydd och krav på balanserad budget togs inte med i den nya kommunallagen. I stället infördes en mer allmän bestämmelse om att kommuner och landsting "skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet". Vidare infördes bestämmelser om medelsförvaltning och krav på ekonomisk planering. Kraven på kommunernas årsredovisningar skärptes samtidigt som det infördes ett krav på att årsredovisningen skall upprättas med iakttagande av god redovisningssed. Dessutom skall i årsredovisningen uppgift lämnas om borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser.

Den nya kommunallagens ekonomikapitel innebär att kommuner och landsting har fått en betydande frihet, men också ökat ansvar, i ekonomiska frågor.

I förarbetena till kommunallagen sägs att statsmakterna bör följa upp hur kommuner och landsting använder den ökade friheten på det ekonomiska området. Skulle det visa sig att denna frihet leder till oönskade konsekvenser bör, enligt propositionen (prop. 1990/91:117), en stramare reglering av kommunernas ekonomiska förvaltning på nytt övervägs.

Den nya kommunallagen har nu varit i kraft i drygt tre år och en uppföljning av hur den nya lagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning har tillämpats bör nu ske. Det finns inget som tyder på att den ökade friheten för kommuner och landsting på det ekonomiska området har lett till några mer betydande problem för den kommunala ekonomin. Däremot har en rad kommunalekonomiska frågeställningar med anknytning till kommunallagen aktualiserats under senare år. Det gäller bl.a. kommunernas och landstingens hantering av sina pensionsåtaganden,

borgensåtaganden och upplåning, utförsäljningen av kommunal egendom samt de allmänt ökade svårigheterna att åstadkomma balans mellan inkomster och utgifter.

Regeringen har för avsikt att skyndsamt göra en översyn av kommunallagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning. Översynen skall syfta till att skapa ännu bättre förutsättningar för kommuner och landsting att åstadkomma en god ekonomisk hushållning. Det skall därför utarbetas ett förslag om hur kravet på balanserad budget skall uttryckas i kommunallagen och vilka krav på den kommunala redovisningen som ett sådant balanskrav ger upphov till. Vidare skall utarbetas förslag om en lagreglering av kommunernas låneverksamhet. Utgångspunkten bör därvid vara att rätten att ta upp lån i huvudsak begränsas till investeringsverksamhet.

Den svenska kommunallagstiftningen innehåller inga bestämmelser om hur man hanterar problem som uppstår när kommuner eller landsting inte kan fullgöra sina betalningsförpliktelser. Sådan lagstiftning finns bl.a. i Norge och Finland. Regeringen har för avsikt att utarbeta ett förslag till lagstiftning som syftar till att hantera det nu nämnda problemet. Genom en sådan lagstiftning skapas en ökad klarhet om hur problem med bl.a. lånebetalningar och borgensförbindelser skall lösas om de faktiskt uppkommer.

1.5.6 Möjligheter att effektivisera den kommunala verksamheten

De undersökningar som expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har utfört (Ds 1994:24) visar att en tidigare negativ utveckling av produktiviteten inom den kommunala sektorn har vänts till en positiv utveckling de senaste åren. Inom vissa verksamhetsområden, bl.a. barnomsorgen, har produktivitetsförbättringen varit mycket påtaglig. Detta visar att det är möjligt att öka nyttan av de resurser som sätts in i offentlig verksamhet. Det finns mycket som tyder på att möjligheterna att öka produktiviteten inom den kommunala sektorn ännu inte är uttömda.

För att kommuner och landsting skall kunna hålla konsumtionsvolymen på en konstant nivå inom ramen för det angivna skattefinansierade utrymmet kan produktiviteten inom den kommunala sektorn behöva öka med upp till flera procent om året. En sådan produktivitetsförbättring kan inte enbart uppnås genom organisatoriska och andra förändringar inom den enskilda kommunen eller landstinget. Det krävs också, som ESO har påpekat i den ovan nämnda rapporten, förändringar på systemnivå, dvs. i sättet att bedriva en verksamhet. Det finns indikationer på att de förändringar som har skett inom sjukvården under senare år, med bl.a. övergång från sluten vård till öppen vård, har inneburit att vården har blivit billigare utan att kvaliteten har försämrats. Äldre-reformen har också skapat förutsättningar för kommunerna att effektivisera äldreomsorgen. Regeringen avser att ta initiativ till olika studier kring möjligheterna att sänka kostnaderna för den offentliga verksamheten. I det sammanhanget finns det anledning att uppmärksamma vilka möjligheter den nya informationstekniken kan erbjuda.

Att öka produktiviteten kan även kräva samverkan mellan staten och kommuner och landsting. I årets budgetproposition redovisades vissa statliga initiativ som nu konkretiseras. Således har den parlamentariska kommitté som ska utvärdera och föreslå åtgärder för att vidareutveckla det kommunala förnyelsearbetet inlett sitt arbete (dir. 1994:515).

Finansdepartementet har också inlett ett samarbete med Svenska Kommunförbundet när det gäller att utnyttja den nya informationsteknikens möjligheter inom såväl administration, vård och utbildning som samhällsinformation och demokratisk dialog.

Det är regeringens ambition att göra den offentliga verksamheten effektivare genom att stimulera samverkan över sektorsgränser. Under senare år har det startats försök med samordning av det finansiella ansvaret för vården, sjukförsäkringen och socialtjänsten. Regeringen ser positivt på ytterligare initiativ att pröva en ökad samverkan mellan kommuner, landsting och statliga myndigheter.

Den femåriga försöksverksamhet med s.k. medborgarkontor som inleddes den 1 juli 1994 är ett annat exempel på samordning av statlig och kommunal verksamhet. En särskild utredare kommer under våren 1995 att lägga fram förslag som ytterligare underlättar en samverkan mellan kommuner, försäkringskassa och statliga myndigheter. En sådan samverkan innebär både att samhällsservicen blir mer tillgänglig och att resurserna utnyttjas effektivare.

Medborgarnas aktiva medverkan i den pågående omvandlingen av den kommunala verksamheten har en avgörande betydelse för tilltron till välfärdspolitiken. Den kommitté som har till uppgift att utvärdera det kommunala förnyelsearbetet har därför också fått uppdraget att föreslå åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet i kommuner och landsting. Kommittén skall bl.a. redovisa idéer och förslag om hur medborgarna får tillgång till information om den kommunala verksamhetens kvalitet och kostnader. Vidare ska kommittén lämna förslag om ökad insyn i den kommunala verksamheten.

1.5.7 Haninge kommun

Regeringens förslag: Staten tillskjuter ca 850 miljoner kronor till Haninge kommun för att lösa kvarvarande skulder i Bostadsstiftelsen Haningehem.

Lånevillkoren för ett befintligt statligt lån till kommunen ändras och statsbudgeten belastas därmed med ca 55 miljoner kronor.

Insatserna finansieras med medel som på annat sätt skulle ha ställts till kommunsektorns förfogande.

Alla aktier utom en i Haninge Bostäder AB överlåts av kommunen till ett för ändamålet bildat holdingbolag. Staten beviljar holdingbolaget förlagslån på totalt 600 miljoner kronor. Staten refinansierar sig genom upplåning.

Bakgrunden till regeringens förslag: I samband med 1993 års kompletteringsproposition bemyndigade riksdagen regeringen (prop. 1992/93:150 bil. 6, bet. 1992/93:FiU29, rskr. 1992/93:430) att bevilja Haninge kommun ett statligt lån på 350 miljoner kronor för att sanera kommunens ekonomi. Bakgrunden till kommunens anhållan om lån var att Bostadsstiftelsen Haningehem inte kunde fullgöra sina betalningsförpliktelser. Kommunen ansåg sig inte till fullo kunna infria de ekonomiska åtaganden man iklätt sig genom ingångna borgensförbindelser för stiftelsen. De åtaganden som kommunen vid den tidpunkten hade att reglera uppgick till ca 1 300 miljoner kronor.

Löptiden för det beviljade lånet är tio år med början den 1 juli 1993 och räntan motsvarar statens upplåningskostnader. Under de tre första åren får den årliga räntan läggas till kapitalet. Återbetalning av lånet skall ske med årlig rak amortering i efterskott fr.o.m. sjätte året av lånets löptid.

Vid riksdagsbehandlingen uttalade Finansutskottet att regeringen inom ramen för sitt bemyndigande noga bör följa kommunens ekonomiska situation och inför utgången av den treårsperiod under vilken räntan visserligen debiteras men inte behöver erläggas, ånyo överväga lånevillkoren och vid behov återkomma till riksdagen.

Haninge kommun har därefter i en skrivelse till regeringen den 29 mars 1994 (dnr Fi94/569) hemställt att staten medverkar till att ytterligare erforderliga åtgärder kan vidtas, som ger kommunen förutsättningar för en självständig utveckling och en stabil framtid. Till skrivelsen har bilagts av kommunen initierade utredningar. Hemställan föranleddes bl.a. av tillkommande nedskrivningsbehov i Haningehem och därmed krav på ytterligare kapitaltillskott från kommunen.

Dåvarande finansministern uppdrog åt generaldirektören Ingemar Mundebo att tillsammans med landshövdingarna Ulf Adelsohn och Lars Eric Ericsson ("Mundebokommissionen") göra en oberoende granskning och bedömning av kommunens ekonomiska situation. I den av Mundebokommissionen den 21 juni 1994 avlämnade rapporten bedöms kommunen

inte på egen hand kunna klara den uppkomna situationen. Merkostnaderna på grund av Haningehem har försatt kommunen i en exceptionell situation.

Kommissionen konstaterade att de ovan nämnda åtagandena om 1 300 miljoner kronor finansierats genom försäljning av tillgångar (Drefvikens Energi AB), vilket gav kommunen drygt 300 miljoner kronor. Resten finansierades med banklån och det statliga lånet. Dessutom höjdes skattesatsen med en krona. Det tillkommande behovet av kapitaltillskott till Haningehem bedömdes vid tidpunkten för rapporten till drygt 700 miljoner kronor.

I korthet föreslog kommissionen att kommunens intressen i såväl Haningehem som i det andra av kommunen ägda bostadsföretaget, Haninge Bostäder AB, borde avvecklas. Mot bakgrund av att det inte bedömdes realistiskt att kommunen själv kunde avyttra fastighetsbeståndet på marknaden, föreslogs att staten tills vidare skulle engagera sig som ägare. Någon närmare precisering av hur det statliga ägandet borde verkställas gavs inte. Det förutsattes emellertid att ett statligt övertagande skulle leda till att kommunen inte skulle behöva utge ytterligare kapitaltillskott utöver de 1 300 miljoner kronor som redan var beslutade. Kommunens ansträngningar för att rätta till den ekonomiska situationen skulle därmed kunna koncentreras på att i övrigt få kontroll på ekonomin.

I augusti förra året uppdrog regeringen åt advokaten Biörn Riese att i samråd med generaldirektören Ingemar Mundebo vidta nödvändiga förberedelser för åtgärder av den innebörd som framgår av Mundebokommissionens rapport, innefattande förhandlingar med berörda parter. Arbetet med uppdraget har under hand stämts av med Finansdepartementet och resultatet har nyligen redovisats i en rapport till regeringen. Rapportens förslag överensstämmer i berörda delar med regeringens förslag och de överväganden som redovisas i det nedanstående.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen gör inledningsvis, i likhet med vad som uttalats av Mundebokommissionen och de av kommunen initierade utredningarna, bedömningen att särskilda insatser måste vidtas för att Haninge kommun skall klara det uppkomna ekonomiska läget. Kommunens situation är exceptionell. De insatser regeringen nu föreslår i samförstånd med kommunen bedöms vara tillräckliga för att kommunen, på samma yttre villkor som gäller för andra kommuner, skall kunna utvecklas inom de ramar som de samhällsekonomiska förutsättningarna medger.

Regeringen vill i detta sammanhang betona det ansvar som är förenat med den långtgående kommunala självstyrelsen. Kommuner och landsting har givits stor ekonomisk frihet att ta ansvar för de resurser som ställs till varje kommuns och landstings förfogande. En ekonomisk rekonstruktion av Haninge kommun förutsätts vara till gagn för hela kommunsektorn. Mot denna bakgrund anser regeringen det vara naturligt, att en sådan rekonstruktion i första hand bör finansieras med medel som på annat sätt skulle ha ställts till kommunsektorns förfogande. Detta åstadkoms genom att delvis ta i anspråk den för år 1995 förutskickade kompensationen (prop. 1994/95:122) avseende den allmänna löneavgift som tas ut för att finansiera medlemskapet i EU.

Avsikten med det förslag beträffande Haninge kommun som regeringen nu lägger fram är, att inom rimliga gränser med särskilda insatser uppnå en för kommunen långsiktig lösning utan att frånta kommunen ansvaret att själv klara den ytterligare sanering som den ekonomiska situationen kräver. De av förslaget berörda parterna har under hand förklarat sig vara villiga att, under förutsättning av erforderliga formella beslut, genomföra de transaktioner och att träffa de avtal som följer av de åtgärder som föreslås. Samtliga transaktioner avses ske per den 1 juli 1995.

Förslaget innebär i korthet att Haningehem överlåter sin fastighetsrörelse till Haninge Bostäder för ca 1 175 miljoner kronor. Köpeskillingen motsvarar, utifrån gjorda oberoende värderingar, ett försiktigt bedömt marknadsvärde. Köpeskillingen regleras genom att Haningehem lyfts av skulder med motsvarande belopp. I samband med avlyftet sker en refinansiering med Haninge Bostäder som låntagare. Haningehems totala låneskuld uppgår till ca 2 300 miljoner kronor. Samtliga lån har kommunal borgen som säkerhet. Med hänsyn tagen till vissa andra balansposter överstiger Haningehems sammanlagda skulder köpeskillingen för inkråmsöverlåtelsen med ca 1 150 miljoner kronor. Hur denna mellanskillnad skall hanteras behandlas i det följande.

I ett andra steg överlåter kommunen alla aktier i Haninge Bostäder, utom en, till ett för ändamålet tillskapat holdingbolag som skall ägas av en stiftelse stiftad av Svenska Kommunförbundet. Genom detta erhålls en ägare utan intresse av kommersiellt utnyttjande av den uppkomna situationen. Kommunförbundets ekonomiska ansvar begränsas till vad som krävs för bildandet av stiftelsen. Avsikten är att en vidareförsäljning av Haninge Bostäder skall ske vid en tidpunkt som kan bedömas lämplig utifrån fastighetsmarknadens framtida utveckling. Överskott som uppstår vid en vidareförsäljning skall tillfalla staten. Stiftelsen skall ha rätt att kräva att staten, eller den staten anvisar, efter femton år förvärvar stiftelsens aktier.

Genom kommunens återstående innehav av en aktie i Haninge Bostäder avses bli säkerställt att kommunen får utse en styrelseledamot och att kommunen erhåller en hembudsrätt vid en framtida överlåtelse till annan än staten av aktierna i Haninge Bostäder. Kommunen ges därmed en möjlighet att till då rådande marknadspris återförvärva Haninge Bostäder när en framtida försäljning väl skall ske.

Haninge Bostäders verksamhet avses alltjämt bedrivas enligt de principer som gäller för allmännyttiga bostadsföretag. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) skall genom avtal åta sig att administrera och utöva ägarfunktionerna i såväl holdingbolaget som Haninge Bostäder.

Köpeskillingen för överlåtelsen av aktierna från kommunen till holdingbolaget har bestämts till 300 miljoner kronor utifrån föreliggande värderingar och Haninge Bostäders substansvärde. Genom överlåtelsen tillförs således kommunen 300 miljoner kronor, som skall användas för att nedbringa den efter fastighetsöverlåtelsen till Haninge Bostäder resterande låneskulden i Haningehem. Den kvarvarande skulden uppgår därmed till ca 850 miljoner kronor. Hänsyn har då inte tagits till en

reversfordran på 217 miljoner kronor som Haningehem har på kommunen. Regeringen återkommer i det nedanstående till hur denna fordran bör hanteras.

Finansieringen av holdingbolagets förvärv av aktierna och den nya koncernens erforderliga kapitalbehov avses bli säkerställt genom förlagslån från staten till holdingbolaget på totalt 600 miljoner kronor. Av förlagslånen skall 300 miljoner kronor användas till att betala aktierna i Haninge Bostäder, medan 300 miljoner kronor skall utgöra en kapitalreserv för holdingbolagets och därigenom Haninge Bostäders fortsatta verksamhet. Kapitalreserven skall placeras på ett särskilt för ändamålet öppnat konto hos Riksgäldskontoret och får endast tas i anspråk under särskilt angivna förutsättningar. Förlagslånen skall handhas av Riksgäldskontoret

De tillhandahållna förlagslånen skall löpa med en ränta som motsvarar statens upplåningskostnad inkl. hanteringskostnader. Löptiden bör vara högst 15 år. Lånen skall vara efterställda holdingbolagets övriga skulder. Staten skall tillförsäkras rätten att omvandla förlagslånen till aktier i holdingbolaget när staten så begär. Staten skall vidare ges en rätt att på begäran förvärva stiftelsens aktier i holdingbolaget och en hembudsrätt vid överlåtelse av aktier i holdingbolaget.

Som ovan redovisats uppgår restskulden i Haningehem efter avlyft av lån med avseende på aktielikviden om 300 miljoner kronor till ca 850 miljoner kronor. Haningehem har dock som nämnts en reversfordran om 217 miljoner kronor på kommunen. Kommunen bedöms emellertid inte ha finansiella möjligheter att vare sig reglera reversskulden eller lösa kvarstående skulder i Haningehem. Således fattas, såvitt nu går att bedöma, ca 850 miljoner kronor för att nollställa Haningehems balansräkning. Regeringens förslag är att staten tillskjuter dessa medel till kommunen för att användas till att lösa kvarvarande skulder i Haningehem.

Genom det beskrivna förfarandet avlyfts kommunen samtidigt borgensåtaganden om totalt 2 250 miljoner kronor.

Som tidigare nämnts erhöll kommunen år 1993 ett statligt lån på 350 miljoner kronor. För att ge ytterligare förutsättningar för en återhämtning av kommunens ekonomi föreslår regeringen att de fastställda lånevillkoren ändras på så sätt att kommunen inte behöver erlägga den t.o.m. den 30 juni 1995 upplupna och kapitaliserade räntan om ca 55 miljoner kronor och att den årliga räntan därefter under tre år om kommunen så önskar kan läggas till kapitalet. Den under dessa tre år upplupna räntan beläggs i så fall med ränta på samma sätt som skulden i övrigt. I andra delar skall de ursprungliga lånevillkoren vara oförändrade.

De föreslagna statliga insatserna vad gäller de kvarstående skulderna i Haningehem och de ändrade lånevillkoren beräknas därmed uppgå till ca 900 miljoner kronor. Beloppet ingår i regeringens beräkning av anslaget Särskilda insatser för vissa kommuner och landsting.

I det föregående har nämnts att finansieringen föreslås ske genom att delvis ta i anspråk den för år 1995 förutskickade kompensationen till kommunsektorn avseende den allmänna löneutgift som tas ut för att

finansiera medlemskapet i EU. Mot bakgrund av detta anser regeringen att när en vidareförsäljning av Haninge Bostäder sker, skall det överskott som må uppstå för staten tillföras till kommunsektorn.

Beträffande förlagslånen bör staten refinansiera sig genom att Riksgäldskontoret gör en upplåning. Detta kapital skall således inte finansieras av kommunsektorn.

1.5.8 Malmö och Göteborgs kommuner

Regeringens förslag: Göteborgs kommun erhåller år 1995 ett särskilt bidrag om 505 miljoner kronor.

Skälen för regeringens förslag: Malmö kommun har den 14 december 1994 och den 17 februari 1995 inkommit med skrivelser (dnr Fi94/4379) där man ansöker om extra statsbidrag för år 1995. För år 1994 visar det preliminära bokslutet för kommunen på ett stort underskott. Det nya utjämningssystemet som regeringen föreslår kommer dock att ge Malmö och flera andra kommuner med stora underskott ett betydande inkomsttillskott. Från och med år 1996 bör deras förutsättningar för en balanserad ekonomi därför vara väsentligt bättre. Regeringen anser att de medel som skall tillföras kommunsektorn i första hand bör användas för införande av det nya bidrags- och utjämningssystemet vilket även gagnar Malmö kommun. Malmö kommuns skrivelse föranleder därför ingen åtgärd.

Göteborgs kommun har under flera år haft en ekonomisk situation som lett till en mycket stor upplåning, ca 8 miljarder kronor. En av flera orsaker till detta är att det nuvarande utjämningssystemet ger en otillräcklig utjämning av de stora kostnadsskillnader som finns mellan sjukvårdshuvudmännen. Regeringen gör bedömningen att den ekonomiska situationen i Göteborgs kommun är sådan att kommunen bör tillföras ytterligare statliga medel redan år 1995. Ett särskilt engångsbidrag till Göteborgs kommun om 505 miljoner kronor föreslås därför. Finansieringen av detta bidrag sker med en del av de medel som skall återföras till kommunsektorn som kompensation för den allmänna löneavgift och den särskilda löneskatt som tas ut för täckande av EU-avgiften.

Anslagskonsekvenser av framlagda förslag

De generella statsbidragen till kommuner respektive landsting upptas för närvarande på anslagen G1 Statligt utjämningsbidrag till kommuner och G2 Skatteutjämningsbidrag till landsting. I budgetpropositionen (prop. 1994/95:100, bilaga 8) föreslogs bidragsramen för anslaget G1 budgetåret 1995/96 (18 mån.) uppgå till 57 109 miljoner kronor, varav 19 036 miljoner kronor avser andra halvåret 1995 och 38 073 miljoner kronor avser år 1996. För anslaget G2 föreslogs bidragsramen till 11 304 miljoner kronor budgetåret 1995/96 (18 mån.) varav 3 768 miljoner kronor faller på andra halvåret 1995 och 7 536 miljoner kronor på år 1996.

Regeringen föreslår i avsnitt 1.3 att ett nytt bidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting införs år 1996. Förslaget innebär bl.a. att ett nytt generellt statsbidrag för kommuner respektive landsting inrättas och att de ekonomiska regleringar som idag sker genom avdrag från skatteutbetalningarna till kommuner respektive landsting i stället fr.o.m. år 1996 sker via statsbidragen.

De nuvarande anslagen G1 Statligt utjämningsbidrag till kommuner och G2 Skatteutjämningsbidrag till landsting föreslås minskas och endast avse perioden fram t.o.m. den 31 december 1995. Det statliga utjämningsbidraget till kommuner, G1, föreslås därför sänkas med 38 073 miljoner kronor förhållande till vad regeringen föreslog i budgetpropositionen. Skatteutjämningsbidraget till landsting, G2, föreslås på motsvarande sätt sänkas med 7 536 miljoner kronor. Två nya anslag, G3 Generellt statsbidrag till kommuner och G4 Generellt statsbidrag till landsting föreslås införas för budgetåret 1995/96. Anslaget G3, Generellt statsbidrag till kommuner, föreslås uppgå till 44 740 miljoner kronor avseende år 1996. Anslaget G4, Generellt statsbidrag till landsting, föreslås för år 1996 uppgå till 12 048 miljoner kronor. Beräkningarna av dessa anslag framgår av tabell 1.9.

Därutöver föreslår regeringen att ett nytt anslag G5 Särskilda insatser för vissa kommuner och landsting, införs fr.o.m. den 1 juli 1995. Anslaget föreslås uppgå till totalt 1 820 miljoner kronor, varav 1 420 miljoner kronor avser andra halvåret 1995 och 400 miljoner kronor avser kalenderåret 1996. Anslaget avser särskilda insatser för Haninge och Göteborgs kommuner år 1995 och vissa insatser i samband med införandet av det nya statsbidragssystemet år 1996. Regeringens förslag och överväganden i dessa delar redovisas i avsnitten 1.3.6, 1.5.7 och 1.5.8.

Generella statsbidrag år 1996

I följande tabell redovisas en beräkning av de nya statsbidragsramarna för kommuner respektive landsting till följd av omläggningen år 1996.

Tabell 1.12 Generella statsbidrag år 1996

	Totalt	Kommuner (G3)	Landsting (G4)
Statsbidrag 1995	45 609	38 073	7 536
Regleringar avseende 1995 enligt prop. 1994/95:25 [1]	-11 670	-8 955	-2 715
Verksamhetsförändringar m.m.	40	120	-80
Kompensation för allmän löneavgift och särskild löneskatt (EU)	2 435	1 102	1 333
Avgår till särskilt statsbidrag 1996	*-400*	*-280*	*-120*
Nytt mervärdesskattesystem	19 000	14 250	4 750
Ersättningar för sjukresor	1 344		1 344
Bidrag till missbrukarvård och vård av ungdomar	430	430	
Summa	**56 788**	**44 740**	**12 048**

[1] Nuvarande avdrag från skatteinkomsterna

I årets budgetproposition (prop. 1994/95:100) angavs den totala bidragsramen för år 1995 till 38 073 miljoner kronor på anslaget G1 Statligt utjämningsbidrag till kommuner och 7 536 miljoner kronor på anslaget G2 Skatteutjämningsbidrag till landsting. Vidare angav regeringen sin avsikt att återkomma i kompletteringspropositionen med en närmare bedömning av bl.a. hur de ekonomiska regleringarna till följd av verksamhetförändringar bör behandlas. I avsnitt 1.2.4 redovisas de verksamhetsförändringar m.m som skall regleras mot kommunsektorn år 1996. De uppgår år 1996 sammanlagt till 40 miljoner kronor som skall återföras till kommunsektorn.

Den 1 januari infördes en allmän löneavgift på 1,5 % och de särskilda löneskatterna höjdes med 1,5 %. Åtgärden var ett led i finansieringen av medlemsavgiften i EU. Kommunsektorn skall kompenseras för de ökade kostnader som detta innebär. År 1996 skall 2 435 miljoner kronor återföras till sektorn. Återföringen skall användas för införandet av det nya bidrags- och utjämningssystemet, dels för förstärkningar av kostnadsutjämningen dels för en förlängd införandetid. För år 1996 föreslås också vissa särskilda insatser med anledning av införandet av det nya statsbidragssystemet. För detta ändamål föreslås att 400 miljoner kronor avsätts, se avsnitt 1.3.6.

Kommunernas och landstingens mervärdesskattesystem föreslås i föreliggande proposition ändras fr.o.m. år 1996 (avsnitt 1.4). Ändringen medför att 19 000 miljoner kronor förs över till statsbidragsramen och att saldot på inkomsttiteln mervärdesskatt därmed ökar med motsvarande belopp. I avsnitt 1.3.5. föreslås att en del av vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmän m.m (sjukreseersättningarna) samt bidrag till missbrukarvård och vård av ungdomar inordnas i det generella statsbidraget.

1.7 Upprättade lagförslag

Inom Finansdepartementet har upprättats förslag till

1. lag om generellt statsbidrag till kommuner och landsting,
2. lag om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting,
3. lag om införande av lagen (1995:000) om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting,
4. lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1996,
5. lag om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting,
6. lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m,
7. lag om ändring i lagen (1979:417) om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landsting och församlingar,
8. lag om ändring i lagen (1994:961) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1995,

Lagförslagen finns i *bilaga 7.1.3*

1.8.1 Lagen om generellt statsbidrag till kommuner och landsting

1 och 2 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om att generellt statsbidrag till kommuner och landsting fördelas mellan kommuner respektive landsting med ett fast belopp per invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före bidragsåret. Beloppet bestäms årligen av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer utifrån de medel som riksdagen har anslagit för generellt statsbidrag till kommuner respektive landsting och antalet invånare den 1 november året före bidragsåret.

3 §

Enligt paragrafen skall de landstingsfria kommunerna betraktas som både kommuner och landsting och de får därför bidrag enligt denna lag både som kommun och landsting.

4 §

De närmare bestämmelser om fördelning av statsbidrag meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

5 §

Paragrafen anger hur bidraget betalas ut och motsvarar 14 § i den nuvarande lagen om statligt utjämningsbidrag till kommuner och 10 § i lagen om skatteutjämningsbidrag till landsting.

Ikraftträdandebestämmelse

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1995 och tillämpas första gången i fråga om bidragsåret 1996.

1.8.2 Lagen om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting

Allmänna bestämmelser

1 §

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om att kommuner och landsting för utjämning av skatteinkomster och strukturellt betingade kostnader mellan kommuner respektive mellan landsting skall få ett tillägg till eller avdrag från skatteinkomsterna.

2 §

Paragrafen innehåller definitioner av vissa termer som används i lagen: Utjämningsår, garanterat skatteunderlag, uppräknat skatteunderlag, uppräknad medelskattekraft, strukturkostnadsersättning och landsting.

Med *utjämningsår* avses det år för vilket inkomst- och kostnadsutjämning görs.

Garanterat skatteunderlag är de beskattningsbara inkomster som motsvarar den uppräknade medelskattekraften för kommunen eller landstinget, multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före utjämningsåret.

Med *uppräknat skatteunderlag* menas de sammanlagda beskattningsbara inkomsterna enligt skattemyndighetens årliga taxeringsbeslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt året före utjämningsåret för en kommun eller ett landsting. Summan skall sedan räknas upp med uppräkningsfaktorerna enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Med *uppräknad medelskattekraft* avses totalsumman av uppräknade skatteunderlag för hela landet, dividerad med antalet invånare i landet.

Uttrycket *strukturkostnadsersättning* avser summan av standardkostnadsersättningarna för kommunen respektive landstinget.

Med *landsting* menas i tillämpliga delar också de kommuner som inte ingår i ett landsting men som skall betraktas som såväl kommun som landsting.

Inkomstutjämning

3 §

Enligt denna paragraf får en kommun eller ett landsting som har ett garanterat skatteunderlag som överstiger det uppräknade skatteunderlaget ett tillägg. Tillägget motsvarar skillnaden mellan skatteunderlagen, multiplicerad med skattesatsen enligt 10 §.

4 §

Enligt denna paragraf får en kommun eller ett landsting som har ett garanterat skatteunderlag som understiger det uppräknade skatteunderlaget vidkännas ett avdrag. Avdraget motsvarar skillnaden mellan skatteunderlagen, multiplicerad med skattesatsen enligt 10 §.

Kostnadsutjämning

5 §

Om en kommuns eller ett landstings beräknade invånarbaserade strukturkostnadsersättning överstiger den för hela landet genomsnittliga, invånarbaserade strukturkostnadsersättningen har de rätt till ett tillägg. Tillägget multipliceras med antalet invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före utjämningsåret.

6 §

Om en kommuns eller ett landstings beräknade invånarbaserade strukturkostnadsersättning understiger den för hela landet genomsnittliga, invånarbaserade strukturkostnadsersättningen skall de vidkännas ett avdrag enligt denna paragraf. Avdraget multipliceras med antalet invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före utjämningsåret.

7 §

Enligt denna paragraf beräknas en kommuns eller ett landstings strukturkostnadsersättning som summan av en teoretiskt beräknad standardkostnadsersättning för vardera av följande verksamheter och icke verksamhetsanknutna kostnader:

För kommuner beaktas följande verksamheter: Barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola, gymnasieskola, vatten och avlopp, gator och vägar, näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder, byggkostnader, uppvärmningskostnader, administration, resor och räddningstjänst, befolkningsminskning, svagt befolkningsunderlag och kallortstillägg.

För landsting beaktas följande verksamheter: Hälso- och sjukvård, högskoleutbildning och kallortstillägg.

Delat huvudmannaskap: Kollektivtrafik.

8 §

För kollektivtrafik gäller enligt denna paragraf att fördelningen av tillägg eller avdrag mellan kommuner och landsting i ett län skall ske efter den normala huvudmannaskapsfördeningen. Det innebär att de skall ansvara för hälften vardera.

Gemensamma bestämmelser

9 §

Paragrafen motsvarar 10 § i den nuvarande lagen om statligt utjämningsbidrag till kommuner och 7 § i lagen om skatteutjämningsbidrag till landsting.

10 §

De närmare bestämmelserna om beräkningen av tillägg och avdrag bör enligt *första stycket* överlåtas till regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer.

Enligt *andra stycket* skall regeringen besluta om de skattesatser som skall tillämpas enligt 3 och 4 §§. Regeringen skall då ta hänsyn till överenskommelser om ändrad fördelning av uppgifterna inom området med åtföljande skatteväxling mellan kommuner och landsting.

11 §

Kommunerna och landstingen skall enligt denna paragraf senast den 10 september året före utjämningsåret av Statistiska centralbyrån få uppgift om de preliminära tilläggen och avdragen enligt bestämmelserna i denna lag.

12 §

Första stycket motsvarar 13 § första stycket i den nuvarande lagen om statligt utjämningsbidrag till kommuner och 9 § första stycket i lagen om skatteutjämningsbidrag till landsting med den skillnaden att medelskattekraften fastställs året före utjämningsåret i stället för bidragsåret.

Enligt *andra stycket* skall skattemyndigheten fastställa tilläggens och avdragens storlek samt lämna kommunerna och landstingen uppgift om detta senast den 25 januari utjämningsåret.

13 §

Paragrafen motsvarar 14 § i den nuvarande lagen om statligt utjämningsbidrag till kommuner och 10 § i lagen om skatteutjämningsbidrag till landsting.

14 §

Paragrafen motsvarar 15 § i den nuvarande lagen om statligt utjämningsbidrag till kommuner och 11 § i lagen om skatteutjämningsbidrag till landsting.

Ikraftträdandebestämmelse

Föreskrifter om ikraftträdande av denna lag meddelas i lagen (1995:000) om införande av lagen (1995:000) om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting.

1.8.3 Förslag till lag om införande av lagen (1995:000) om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting

Allmänna bestämmelser

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelse om att lagen (1995:000) om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting och lagen om införande av denna lag skall träda i kraft den 1 juli 1995 och tillämpas första gången i fråga om utjämningsåret 1996.

2 §

Enligt denna paragaraf upphävs dels nuvarande lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner dels nuvarande lagen (1992:671) om skatteututjämningsbidrag till landsting.

3 §

Enligt denna paragraf gäller att i fråga om statligt utjämningsbidrag och skatteutjämningsbidrag för år 1995 och tidigare år skall de upphävda lagarna fortfarande tillämpas.

4 §

I denna paragraf erinras om att hänvisningar i lag eller någon annan författning till föreskrift som ersatts genom bestämmelser i lagen (1995:000) om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting och införandelagen skall i stället den nya bestämmelsen gälla.

5 §

Enligt denna paragraf skall regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställa ett referensbidrag för varje kommun respektive för varje landsting. Referensbidraget för en kommun utgörs av det statliga utjämningsbidraget till kommunen för år 1995 samt bidraget för år 1995 med anledning av skattereformens effekter (prop. 1993/94:150, bil. 7) minskat med för år 1995 beslutade avdrag från kommunens skatteinkomster. Ett landstings referensbidrag utgörs av skatteutjämningsbidraget för år 1995 minskat med för år 1995 beslutade avdrag från landstingets skatteinkomster.

6 §

Paragrafen anger att vad som senare i lagen benämns bidragsminskning eller bidragsökning är skillnaden mellan en kommuns eller ett landstings referensbidrag och det bidrag samt tillägg eller avdrag som kommunen eller landstinget skulle fått om lagen (1995:000) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting och lagen (1995:000) om utjämning av skatteinkomster och kostnader hade gällt redan under år 1995.

7 §

Enligt denna paragraf skall vad som sägs i denna lag om landsting också tillämpas i fråga om kommuner som inte ingår i något landsting.

Kommuner

8 §

Enligt *första stycket* begränsas den sammanlagda bidragsminskningen för åren 1996-2003 till 2 000 kr per invånare i en kommun den 1 november 1994.

För de kommuner vars uppräknade skattekraft för år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget år 1993 enligt lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner gäller enligt *andra*

stycket att den sammanlagda bidragsminskningen för hela införandeperioden får uppgå till högst 4 000 kr per invånare i en kommun den 1 november 1994.

9 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att den sammanlagda bidragsminskningen också begränsas årligen genom att de kommuner som får beräknade sammanlagda bidragsminskningar som överstiger 2 000 kr eller 4 000 kr får ett fast införandetillägg.

Enligt *andra stycket* motsvarar det fasta införandetillägget skillnaden mellan beloppsgränserna enligt första stycket och en kommuns sammanlagda beräknade bidragsminskning.

10 §

Enligt denna paragraf begränsas bidragsminskningen ytterligare på så sätt att för de kommuner vars beräknade bidragsminskningar årligen överstiger 250 kr per invånare i kommunen införs ett rörligt införandetillägg. Den beräknade bidragsminskningen skall dock först minskas med det fasta införandetillägget.

Införandetillägget beräknas enligt följande:

- för år 1996 skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen och 250 kronor,
- för år 1997 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen och 500 kronor,
- för år 1998 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen och 750 kronor,
- för år 1999 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningenoch 1 000 kronor,
- för år 2000 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen och 1 250 kronor,
- för år 2001 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen och 1 500 kronor och
- för år 2002 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen och 1 750 kronor.

11 §

Enligt denna paragraf begränsas bidragsminskningen för de kommuner vars uppräknade skattekraft för år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget år 1993 enligt lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner. Dessa kommuner får ett rörligt införandetillägg. Den beräknade bidragsminskningen skall dock först

minskas med det fasta införandetillägget.
Det rörliga införandetillägget beräknas enligt följande:
- för år 1996 skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen och 500 kronor,
- för år 1997 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen och 1 000 kronor,
- för år 1998 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen och 1 500 kronor,
- för år 1999 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen och 2 000 kronor,
- för år 2000 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen och 2 500 kronor,
- för år 2001 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen och 3 000 kronor och
- för år 2002 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen och 3 500 kronor.

12 §

Enligt denna paragraf begränsas bidragsökningen för åren 1996-1998 på så sätt att för de kommuner som får beräknade bidragsökningar införs ett rörligt införandeavdrag. Införandeavdraget för år 1996 är 704 kronor eller, om bidragsökningen är mindre än detta belopp, den faktiskt beräknade ökningen. För år 1997 är avdraget 304 kronor eller, om bidragsökningen är mindre än detta belopp den faktiskt beräknade ökningen. För år 1998 är avdraget 112 kronor eller, om bidragsökningen är mindre än detta belopp den faktiskt beräknade ökningen.

Landsting

13 §

Denna paragraf innebär att den sammanlagda bidragsminskningen för åren 1996-2003 begränsas för ett landsting till 1 200 kr per invånare i landstinget den 1 november 1994.

14 §

Enligt *första stycket* begränsas bidragsminskningen på så sätt att de landsting som får sammanlagda bidragsminskningar som överstiger 1 200 kronor får ett fast införandetillägg.
Enligt *andra stycket* motsvarar det fasta införandetillägget skillnaden mellan beloppsgränsen enligt första stycket och en kommuns sammanlagda beräknade bidragsminskning.

15 §

Enligt denna paragraf införs en årlig begränsning av bidragsminskningen som innebär att minskningen inte får överstiga 150 kr per invånare. Om bidragsminskningen överstiger detta belopp så får landstinget ett rörligt införandetillägg. Den beräknade bidragsminskningen skall dock först minskas med det fasta införandetillägget.

Införandetillägget beräknas enligt följande:

- skillnaden mellan den beräknande bidragsminskningen och 150 kr per invånare för år 1996,
- för år 1997 skillnaden mellan den beräknande bidragsminskningen och 300 kr per invånare,
- för år 1998 skillnaden mellan den beräknande bidragsminskningen och 450 kr per invånare,
- för år 1999 skillnaden mellan den beräknande bidragsminskningen och 600 kr per invånare,
- för år 2000 skillnaden mellan den beräknande bidragsminskningen och 750 kr per invånare,
- för år 2001 skillnaden mellan den beräknande bidragsminskningen och 900 kr per invånare och
- för år 2002 skillnaden mellan den beräknande bidragsminskningen och 1 050 kr per invånare.

1.8.4 Lag om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting

Förslaget har behandlats under avsnitt 1.4

Inledande bestämmelser

1 §

Enligt denna paragraf skall det för reglering av kommuners och landstings kostnader för viss mervärdesskatt hos Riksgäldskontoret finnas två räntebärande konton (räntekonton med kredit). Ett konto för kommunerna (kommunkonto) och ett för landstingen (landstingskonto).

Inbetalningar till kontona

2 §

Enligt denna paragraf skall kommuner och landsting betala in medel till kommunkontot respektive landstingskontot.

3 §

Inbetalningarna till respektive konto skall för ett år motsvara ett av Riksskatteverket fastställt tillskott enligt 5 §. Tillskottet skall multipliceras med antalet invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före inbetalningsåret.

4 §

När Riksskatteverket fastställt tillskottet skall det multipliceras med antalet invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före inbetalningsåret. Inbetalning till respektive konto görs genom att beloppet dras av i samband med och på motsvarande sätt som gäller vid utbetalning av kommunalskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

5 §

Riksskatteverket skall enligt *första stycket* senast den 10 september varje år fastställa ett belopp per invånare för kommuner respektive ett belopp per invånare för landsting (tillskott) avseende nästkommande år. Beloppen är således lika för alla kommuner respektive lika för alla landsting.

För de kommuner som inte ingår i ett landsting gäller enligt *andra stycket* att tillskottet utgörs av summan av de för övriga kommuner och för landstingen fastställda tillskotten.

6 §

Riksskatteverket skall beräkna tillskotten så att kommunernas och landstingens inbetalningar till respektive konto med hänsyn tagen till räntan på kontot så nära som möjligt motsvarar utbetalningarna från kontot. Inbetalningarna skall över tiden motsvara utbetalningarna. Systemet skall således bygga på kommunal självfinansiering.

Utbetalningar från kontona

7 §

Av *första stycket* framgår att kommuner och landsting kan ansöka om utbetalning från kontona för den ingående mervärdesskatt som inte är avdragsgill enligt mervärdesskattelagen (1994:200).

Enligt *andra stycket* får kommunalförbund ansöka om utbetalning från både kommun- och landstingskontot för ingående mervärdesskatt som inte är avdragsgill enligt mervärdesskattelagen. Fördelningen mellan kommun-

respektive landstingskontot görs i förhållande till kommunernas och landstingens deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet. Detta är en ändring jämfört med den nuvarande lagen (1994:1799) om kommuners och landstings hantering av mervärdeskatt för år 1995.

8 §

Enligt denna paragraf skall bestämmelserna i 8 kap. 9 och 10 §§ mervärdesskattelagen (1994:200) gälla i tillämpliga delar vid utbetalning.

9 §

Enligt *första stycket* får kommuner och landsting ansöka om utbetalning från kontona för de ökade kostnader som till följd av bestämmelserna om mervärdesskatt uppkommer vid upphandling avseende egen verksamhet inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Utbetalning till kommun och landsting skall ske även då kommunen och landstinget lämnar bidrag till näringsidkare för dennes verksamhet inom nämnda områden. Första stycket överensstämmer i princip med 2 § i den nuvarande lagen om kommuners och landstings hantering av mervärdeskatt för år 1995.

Av *andra stycket* framgår att utbetalning görs på motsvarande sätt till kommunalförbund och sådant beställarförbund som bedriver försöksverksamhet enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.

10 §

Paragrafen motsvarar 3 § i den nuvarande lagen om kommuners och landstings hantering av mervärdesskatt för år 1995.

11 §

Skattemyndigheten i Kopparbergs län skall enligt denna paragraf, även fortsättningsvis som enligt nuvarande system administrera systemet och besluta om utbetalning från kontona.

Överklagande

12 §

Skattemyndighetens eller Riksskatteverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

Ikraftträdandebestämmelse

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1996. Lagen (1994:1799) om kommuners och landstings hantering av mervärdesskatt för år 1995 gäller dock fortfarande i fråga om särskilt bidrag för tiden fram till den nya lagens ikraftträdande.

1.8.5 Övriga lagförslag

Övriga lagförslag har kommenterats i den allmänna motiveringen.

1.9 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om generellt statsbidrag till kommuner och landsting,

2. antar regeringens förslag till lag om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting,

3. antar regeringens förslag till lag om införande av lagen (1995:000) om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting,

4. antar regeringens förslag till lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1996,

5. antar regeringens förslag till lag om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting,

6. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m,

7. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1979:417) om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landsting och församlingar,

8. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:961) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1995,

9. godkänner regeringens riktlinjer när det gäller statsbidragsutvecklingen för de närmaste åren (avsnitt 1.2.4),

10. godkänner regeringens riktlinjer för ett nytt bidrags- och utjämningssystem (avsnitt 1.3),

11. bemyndigar regeringen att utge bidrag för särskilda insatser för vissa kommuner och landsting i enlighet med vad regeringen förordar (avsnitten 1.3.6, 1.5.7 och 1.5.8),

12. bemyndigar regeringen att uppta lån på 600 000 000 kronor och ge ut motsvarande belopp som förlagslån och även i övrigt ingå de avtal som är erforderliga för saneringen av Haninge kommuns ekonomi enligt de riktlinjer regeringen föreslagit (avsnitt 1.5.7),

13. bemyndigar regeringen att ändra villkoren för det statliga lån som år 1993 beviljats Haninge kommun enligt de riktlinjer regeringen föreslagit (avsnitt 1.5.7),

14. till *Generellt statsbidrag till kommuner* för budgetåret 1995/96 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag på 44 740 000 000 kronor,

15. till *Generellt statsbidrag till landsting* för budgetåret 1995/96 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag på 12 048 000 000 kronor,

16. till *Särskilda insatser för vissa kommuner och landsting* för budgetåret 1995/96 under sjunde huvudtiteln anvisar ett reservationsanslag på 1 820 000 000 kronor,

17. under sjunde huvudtitelns förslagsanslag G1 *Statligt utjämningsbidrag för kommuner* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 38 073 500 000 kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 8,

18. under sjunde huvudtitelns förslagsanslag G2 *Skatteutjämningsbidrag till landsting* för budgetåret 1995/96 anvisas ett belopp som är 7 536 000 000 kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 8.

2 Förbud mot monetär finansiering m.m.

2.1 Inledning

Monetär finansiering, även benämnt sedelpressfinansiering, är liktydigt med att staten finansierar utgifter i statsbudgeten genom att låna i Riksbanken. En sådan finansieringsform kan – om den blir bestående över en längre tid – uppfattas som att sedelpressarna utnyttjas för att betala statens utgifter. Vid ett sådant förfarande är risken betydande för ökad inflation i ekonomin. Normalt förekommer inte statlig upplåning i centralbanken i välutvecklade marknadsekonomier, annat än för att hantera statens kortfristiga likviditetsbehov. Men flertalet länder har under senare år valt att reducera även denna möjlighet, för att därigenom säkerställa att det inte förekommer någon form av offentlig finansiering i centralbanken. Ett förbud mot monetär finansiering verkar förtroendeskapande på de finansiella marknaderna och bidrar även till en klarare ansvarsfördelning mellan penning- och statsskuldspolitiken. Inom EU har ett förbud mot statliga kreditmöjligheter i centralbankerna trätt i kraft.

Regeringen föreslår därför i denna proposition ett explicit förbud för Riksbanken att bevilja staten kredit. I ett första avsnitt lämnas en redogörelse för statens kortfristiga likviditetshantering och regeringens förslag att införa ett förbud för staten att låna i Riksbanken. I avsnittet ingår även förslag om hur särskilda rekvisitioner av valutalån i syfte att förstärka valutareserven skall hanteras. Därefter följer ett avsnitt om Riksbankens kapitalinsatser i internationella finansorgan och regeringens förslag om begränsningar av Riksbankens behörighet att göra sådana insatser. Avslutningsvis föreslår regeringen en anpassning av lagstiftningen till Riksbankens nya räntestyrningssystem.

2.2 Statens kortfristiga likviditetshantering

2.2.1 Bakgrund

I 23 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank anges att Riksbanken får bevilja staten kredit för att tillgodose statens kortfristiga likviditetsbehov. Regeringen beslöt hösten 1993 att ersätta denna kreditform med ett system där Riksgäldskontoret, som regeringen har bemyndigat att ansvara för statens upplåning, sköter sin likviditetshantering utanför Riksbanken. Någon förändring i lagstiftningen gjordes emellertid inte.

I det tidigare systemet kunde Riksgäldskontoret utnyttja en kreditmöjlighet på kontorets konto i Riksbanken. Denna kreditmöjlighet utnyttjades normalt endast för att hantera dagliga fluktuationer i saldot på statens checkräkning och inte för att finansiera statens budgetunderskott. Såväl tillfälliga underskott som överskott på statens checkräkning kunde finansieras respektive placeras på nämnda konto. Fluktuationer på kontot påverkade likviditeten i banksystemet vilket medförde ett penningpolitiskt

betingat behov av att prognostisera det dagliga saldot på statens checkräkning. Förändringar i likviditeten parerades av Riksbanken, främst genom s.k. återköpsavtal (repor). Vid exempelvis ett likviditetsöverskott i banksystemet som orsakats av statliga utbetalningar neutraliserade Riksbanken detta genom att sälja statspapper med avtal om återköp vid en framtida tidpunkt. Hur väl Riksbanken lyckades styra likviditeten avgjordes till stor del av tillförlitligheten i prognoserna för de statliga betalningarna.

Regeringens beslut hösten 1993 innebar att Riksgäldskontoret fick ett fullständigt ansvar för att hantera statens kortfristiga finansiering. Stegvis under våren och sommaren 1994 ersattes kontokrediten med finansiering på den öppna marknaden. Kontokrediten avvecklades den 1 juli 1994. För Riksgäldskontoret medförde förändringen att den sedvanliga upplåningen på penning- och obligationsmarknaden i statsskuldväxlar och statsobligationer kompletterades med kort marknadsfinansiering eller likviditetshantering i form av återköpsavtal, emission av statsskuldväxlar med kort löptid och transaktioner på den s.k. dagslånemarknaden. Det faktum att Riksgäldskontorets upplåning numera sker utanför Riksbanken innebär att statens betalningar inte längre påverkar likviditeten i banksystemet. Detta har effektiviserat det statliga betalningssystemet och bidragit till att minska Riksbankens behov av att genomföra likviditetsstyrande operationer.

Omläggningen av Riksgäldskontorets kortfristiga likviditetsförvaltning innebar dock inte att alla möjligheter till statlig finansiering i Riksbanken avskaffades. Riksbanken kunde låna medel till staten genom att köpa statspapper från Riksgäldskontoret. Direktköpen eller rekvisitionerna utnyttjades i penningpolitiskt syfte, dels för att kunna ge Riksbankens motparter på den svenska penningmarknaden, s.k. primary dealers, möjlighet att låna värdepapper i repotransaktioner för att därigenom förbättra likviditeten och de penningpolitiska kanalerna, dels för att via interventioner kunna påverka räntorna för statsskuldväxlar.

Därutöver ger gällande lagstiftning Riksbanken möjlighet att vid särskilda tillfällen rekvirera statspapper för att kraftigt öka storleken på det värdepappersinnehav som behövs för marknadsoperationer. Likaså kan Riksbanken begära att Riksgäldskontoret tar upp lån i utländsk valuta för att tillgodose Riksbankens behov av ökad valutareserv. Behovet av särskilda rekvisitioner av statspapper och utländsk valuta har dock minskat sedan övergången till rörlig växelkurs. I samband med valutaoron 1992 rekvirerade Riksbanken stora volymer statspapper och utländsk valuta från Riksgäldskontoret för att kunna intervenera på penning- och valutamarknaden och därigenom påverka korta räntor och försvara den fasta växelkursen.

Likviden för de valutalån som Riksgäldskontoret tog upp hösten 1992 för Riksbankens räkning bokfördes som en valutatillgång i bankens balansräkning, dvs i valutareserven. Samtidigt betalade Riksbanken ersättning till Riksgäldskontoret i svenska kronor till kontorets kontokredit i Riksbanken. Skulle ett sådant förfarande genomföras i dag betalar Riksbanken direkt till ett särskilt konto i banksystemet. Oavsett betalningsförfarande

innebär systemet att Riksgäldskontoret bär risken för växelkursförändringar när valutalån tas upp på begäran av Riksbanken.

De medel som Riksgäldskontoret erhållit vid såväl större rekvisitioner av statspapper som vid valutalån för Riksbankens räkning har normalt inte fått användas för att täcka underskott i statens finanser. Efter valutalånenormens avskaffande i december 1992 kunde emellertid Riksgäldskontoret, efter regeringens godkännande, under 1993 och första halvåret 1994 utnyttja ca 160 miljarder kronor för reguljär finansiering av statliga utgifter. De medel som Riksgäldskontoret erhöll från Riksbanken bokfördes på den då gällande kontokrediten i Riksbanken.

Beslut om att ta upp lån för att förse Riksbanken med statspapper för marknadsoperationer eller valutareserv fattas, enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning, av regeringen. Regeringen har dock bemyndigat Riksgäldskontoret att ansvara för statens upplåning, vilket innebär att beslutet fattas av Riksgäldskontoret efter framställan från Riksbanken. Enligt nuvarande ordning skall statsskuldspolitiken bedrivas under de restriktioner som penningpolitiken sätter. För att undvika konflikt mellan penning- och statsskuldspolitiska mål eftersträvas ett fungerande samråd mellan Riksgäldskontoret och Riksbanken. Av förordningen (1989:248) med instruktion för Riksgäldskontoret framgår de föreskrifter som skall gälla för detta samråd. På motsvarande sätt föreskrivs i 42 § riksbankslagen att innan Riksbanken fattar beslut av större penningpolitisk vikt skall samråd ske med det statsråd som regeringen bestämmer. Därmed är behovet av samråd tillgodosett.

Riksbanksutredningen

Regeringen tillsatte hösten 1990 en kommitté med uppgift att analysera Riksbankens ställning och att lämna förslag om mål och former för Riksbankens verksamhet i syfte att skapa en klar och ändamålsenlig ram för penningpolitiken. Utredningsuppdraget omfattade även att beakta vidareutvecklingen av det monetära samarbetet inom EU. Våren 1993 överlämnade kommittén betänkandet Riksbanken och prisstabiliteten (SOU 1993:20) till regeringen. Betänkandet har remissbehandlats.

Regeringens förslag: Staten skall inte få låna i Riksbanken. Riksbanken får inte heller köpa eller rekvirera statspapper direkt från Riksgäldskontoret. Riksbankens möjlighet att i penningpolitiskt syfte ge ut egna skuldebrev utvidgas.

Riksgäldskontoret skall även fortsättningsvis kunna tillgodose Riksbankens behov att förstärka valutareserven. Medel som Riksgäldskontoret erhåller från Riksbanken vid upplåning för att förstärka valutareserven skall inte få användas för att finansiera statliga utgifter, om inte regeringen i samråd med Riksbanken bestämmer annat. Riksbanken skall ersätta Riksgäldskontoret för de kostnader upplåningen medför. För att säkerställa detta förfarande föreslår regeringen som huvudregel ett system med utbyte av skuldebrev, vilket förutsätter att Riksbanken ges möjlighet att ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta.

Riksbanksutredningens förslag: Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen har emellertid föreslagit en särskild nödfallskredit i Riksbanken för att säkerställa statens behov av kortfristig likviditet i exceptionella situationer. Dessutom föreslår utredningen att regeringen skall fatta beslut i varje enskilt fall om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens räkning eftersom sådan upplåning berör statens riskhantering och har betydelse för frågor utanför det penningpolitiska kompetensområdet.

Remissinstanserna: Utredningens förslag tillstyrks i huvudsak av remissinstanserna. Riksbanksfullmäktige ställer sig dock tveksam till den föreslagna beslutsordningen där regeringen skall fatta beslut i varje enskilt fall i samband med upplåning för Riksbankens räkning. Fullmäktige anser att ett formellt regeringsbeslut är praktiskt olämpligt och inte tillräckligt flexibelt, eftersom upplåning endast skall tillgripas om Riksbankens behov av utländsk valuta och statspapper inte kan tillgodoses på annat sätt. Detta är att betrakta som kritiska och exceptionella situationer. Därför anser fullmäktige att nuvarande system bör bibehållas, dvs ett generellt bemyndigande till Riksgäldskontoret att ta upp lån för att tillgodose Riksbankens behov av statspapper och valutalån.

Riksbanksfullmäktige föreslår en ändring av riksbankslagen som skapar symmetri mellan regler som gäller för interventioner på den inhemska marknaden och på valutamarknaden. Detta berör 12 och 19 §§ riksbankslagen. Fullmäktige påpekar att om Riksbanken skall betala Riksgäldskontoret med utgivning av egna skuldebrev vid förvärv av statspapper med längre löptid, måste Riksbanken ges rätten att emittera skuldebrev med lång löptid. Därför föreslår fullmäktige att orden "med kort löptid" utgår i 19 § riksbankslagen. Dessutom påpekar fullmäktige att om samma regler skall gälla vid upplåning i utländsk valuta för att förstärka

valutareserven måste Riksbanken ges rätten att emittera skuldebrev i utländsk valuta, vilket i så fall innebär ett tillägg i 12 § riksbankslagen.

Skälen för regeringens förslag: Ett avskaffande av alla möjligheter till monetär finansiering av offentliga budgetunderskott bidrar till att öka penningpolitikens trovärdighet och därmed möjligheterna att uppnå varaktigt låg och stabil prisutveckling samt låga räntor. Den föreslagna lagändringen bidrar även till att skapa en tydligare institutionell ram för penning- och statsskuldspolitiken och är en naturlig följd av regeringens beslut hösten 1993 om att Riksgäldskontorets kortfristiga likviditetsförvaltning skall ske utanför Riksbanken. Förslaget tillgodoser vidare de krav det svenska medlemskapet i EU ställer på en anpassning av svensk författning till EU:s lagstiftning. Nuvarande svenska regler för statens upplåning i Riksbanken är inte förenliga med artikel 104 i EG-fördraget.

Fördraget om en ekonomisk och monetär union (EMU) trädde i kraft den 1 november 1993. EMU skall enligt fördraget förverkligas i tre etapper där etapp två inleddes den 1 januari 1994. För svensk del inleddes etapp två när Sverige blev medlem i EU den 1 januari 1995. Under denna etapp skall medlemsländerna förbereda övergången till den tredje etappen då den europeiska centralbanken (ECB) skall inrättas och eventuellt samtidigt en gemensam valuta införas. Denna process förutsätter att de deltagande länderna har en gemensam syn på målen för den ekonomiska politiken samtidigt som de åtar sig att följa de regler som skall säkerställa måluppfyllelsen under etapp två. Fördraget innebär att övervakningen och samordningen av medlemsländernas ekonomiska politik förstärks under denna period.

EG-fördragets artikel 104 stipulerar ett uttryckligt förbud för ECB och medlemsstaternas centralbanker att ställa krediter och övertrasseringsmöjligheter till förfogande för gemenskapsinstitutioner eller gemenskapsorgan, centrala, regionala, lokala eller andra myndigheter eller andra organ eller företag inom den offentliga sektorn i medlemsstaterna. Därtill får ECB och centralbankerna inte köpa skuldförbindelser direkt från dessa. Det är dock tillåtet för centralbankerna att bevilja kredit till eller förvärva skuldförbindelser från statligt ägda kreditinstitut inom ramen för den normala tillförseln av likviditet till banksystemet. Förbuden gäller fr.o.m. etapp två. Bestämmelserna syftar till att underkasta den offentliga sektorn strikta finansieringsvillkor. I en rådsförordning (EG 3603/93) preciseras tillämpningen av bestämmelserna i artikel 104. För att inte hindra centralbankerna att ha en central roll i det statliga betalningssystemet tillåts genom rådsförordningen statliga krediter under loppet av en dag, s.k. "intra-day credits". Centralbankernas köp av statspapper på andrahandsmarknaden är tillåtna under förutsättning att de genomförs i penningpolitiskt syfte. Anledningen till att köp på andrahandsmarknaden inte tillåts generellt är att förbudet mot direktköp av statspapper lätt kan kringgås. I dagsläget företar inte någon centralbank inom EU direktköp av statspapper. Dessutom har ett flertal länder infört ett explicit förbud mot direktköp i sin nationella lagstiftning.

Det svenska medlemskapet i EU har således väsentligt ändrat förutsättningarna för Riksbankens direktköp av statspapper från Riksgäldskon-

toret. Även det faktum att Riksbanken numera inte använder statsskuldsväxlar som instrument i sin likviditetshantering har ändrat förutsättningarna för direktköp. Riksbanken har sedan den 20 oktober 1993 enbart använt riksbankscertifikat i syfte att förändra likviditeten i bankssystemet. Mot denna bakgrund fattade riksbanksfullmäktige i mars 1995 beslut om att Riksbanken inte längre skall ta del i Riksgäldskontorets emissioner av statspapper. Riksbankens beslut att inte längre ta del i primärmarknaden för statspapper är i enlighet med EU:s regler om förbud mot monetär finansiering.

Genom att Riksbanken i sina regelbundna likviditetsstyrande operationer använder sig av riksbankscertifikat har bankens behov av statspapper reducerats. Visserligen kvarstår ett behov för Riksbanken att upprätthålla en portfölj med statsobligationer och statsskuldväxlar, delvis eftersom statspapper har den högsta likviditeten på den svenska penning- och obligationsmarknaden. Riksbanken kan dock tillgodose detta behov genom transaktioner på andrahandsmarknaden. Riksbanken anser därför att beslutet att upphöra med köp av statspapper på primärmarknaden har liten betydelse för penningpolitikens operationalisering.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen således att Riksbankens möjlighet enligt § 23 i lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank att bevilja staten kredit för att täcka statens kortfristiga medelsbehov tas bort. Det bör istället uttryckligen stadgas att Riksbanken inte får bevilja kredit till staten, annat offentligt organ eller institution inom Europeiska Unionen, och inte heller förvärva skuldförbindelser direkt från dessa.

Regeringen delar Riksbankens bedömning att beslutet att upphöra med direkta köp av statspapper inte påverkar operationaliseringen av penningpolitiken nämnvärt. Förutom att använda riksbankscertifikat i likviditetshanteringen kan Riksbanken intervenera med riksbankscertifikat i syfte att påverka de längre penningmarknadsräntorna. Detta förutsätter emellertid att Riksbanken kan emittera riksbankscertifikat med längre löptid. Därför föreslår regeringen en ändring i 19 § riksbankslagen. Den tidigare begränsningen om löptid och att det krävs särskilda skäl för Riksbankens emissioner tas bort. Därmed föreligger inga begränsningar vad gäller konstruktionen av de skuldebrev Riksbanken väljer att emittera.

Vad gäller bestämmelserna i EG:s rådsförordning om köp på andrahandsmarknaden behövs inga lagändringar. Av 19 och 23 §§ riksbankslagen följer att Riksbanken enbart får agera på andrahandsmarknaden i penningpolitiskt syfte.

Ett införande av en nödfallskredit i svensk lagstiftning, enligt riksbanksutredningens förslag, skulle kunna motverka syftet med ett förbud mot monetär finansiering. Dessutom riskerar en nödfallskredit att reducera de förtroendeskapande effekterna av föreslagna lagändringar. Riksbanksutredningens förslag om nödfallskredit bör därför inte genomföras.

I 41 § i riksbankslagen föreslås en följdändring till 23 § där statens kontokredit i Riksbanken ersätts med en möjlighet till inlåning. Riksbanksfullmäktige bestämmer om räntevillkoren för sådan inlåning.

Begreppet monetär finansiering är inte tillämpbart när det gäller upptagande av valutalån för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv. De likvida medel som staten i ett sådant sammanhang erhåller från Riksbanken utgör betalning för valuta som staten lånat upp på marknadsmässiga villkor. Ett sådant förfarande kan, om det skulle bli aktuellt, tillämpas utan hinder av förbudet mot monetär fianansiering. Att det är Riksgäldskontoret som åläggs uppgiften att låna på den internationella kapitalmarknaden och inte Riksbanken förklaras av att Riksbanken saknar resurser för ett sådant förfarande samtidigt som Riksgäldskontoret har värdefulla kunskaper på området och därigenom kan tillförskaffa sig goda upplåningsvillkor.

Vid upptagande av valutalån för att förstärka valutareserven bör Riksbanken bära hela kostnadsansvaret för upplåningen. Därför föreslås ett system där Riksbanken lämnar skuldebrev utgivna i utländsk valuta till Riksgäldskontoret i utbyte mot erhållna valutalikvider. Skuldebreven bör utformas så att de överensstämmer med Riksgäldskontorets valutalån vad gäller ränta, löptid och valutafördelning. Systemet kräver att Riksbanken ges möjlighet att utfärda skuldebrev i utländsk valuta samt skuldebrev utan begränsningar vad gäller löptid. Även andra tekniska utformningar skall kunna tillämpas om de uppfyller samma villkor, dvs att ersättningen för statens upplåningskostnader skall täcka statens totala kostnader, inklusive räntekostnader och kostnader för valutakursförändringar. I undantagsfall bör dock regeringen i samråd med Riksbanken kunna besluta om annan kostnadsfördelning, förutsatt att det skulle medföra betydande olägenhet för Riksbanken att täcka statens totala kostnader för upplåningen.

De medel som Riksgäldskontoret tillgodogörs vid upplåning för att förstärka valutareserven får enligt den huvudregel som regeringen föreslår inte användas för andra ändamål än återbetalning av de upptagna valutalånen. Det innebär att staten inte får använda sådana medel för att finansiera statliga utgifter eller andra ändamål som anges i 1 § lagen om statens upplåning. Erhåller Riksgäldskontoret skuldebrev från Riksbanken innebär det att skuldebreven inte får avyttras under den utestående löptiden. Regeringen bör dock i samråd med Riksbanken kunna besluta om undantag från denna huvudregel om det föreligger särskilda skäl. Detta innebär att regeringen i samråd med Riksbanken kan besluta att de upptagna valutalånen får tas i anspråk i finansieringen av statsbudgeten och ingå som en ordinarie del av statens valutaskuld. Som exempel på när särskilda skäl får anses föreligga är situationer där den genomförda valutaupplåningen i syfte att förstärka valutareserven avsevärt fördyrar eller på annat sätt försvårar den valutaupplåning regeringen beslutar för finansiering av statsbudgeten.

I övrigt får det anses att nuvarande samrådsformer inom det penning- och statsskuldspolitiska området är väl utformade för att hantera de avvägningar som kan uppkomma mellan penning- och statsskuldspolitiken vid upplåning för Riksbankens räkning. Att kräva regeringsbeslut i

enskilda fall, enligt riksbanksutredningens förslag, kan lätt hämma den flexibilitet som situationen kräver.

2.3 Riksbankens kapitalinsatser i internationella finansorgan

2.3.1 Bakgrund

EU:s regler om monetär finansiering inskränker även centralbankernas möjligheter att svara för kapitalinsatser i internationella finansorgan. Vid sidan av kreditgivning inom ramen för EU:s medelfristiga finansiella stöd är centralbanksfinansiering tillåten endast för inbetalningar till Internationella valutafonden (IMF). Kapitalinsatser till andra internationella institutioner skall inte belasta centralbanken. Bakgrunden till att ett förbud har införts inom EU på denna punkt är att finansiering av andra internationella finansorgans verksamhet, t.ex. investerings- och utvecklingsbanker, inte kan anses vara en penning- och valutapolitisk uppgift.

För Sveriges del påverkar det formerna för kapitalinbetalningar till Världsbanken. Riksbanken har hittills svarat för Sveriges kapitalinbetalningar till International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), i enlighet med 13 § riksbankslagen. IBRD är den ursprungliga delen av Världsbanken som numera ägnar sig åt utlåning till medelinkomstländer på marknadsmässiga villkor. Den andra huvudgrenen av Världsbanken är International Development Association (IDA) som ger lån på mjuka villkor till låginkomstländer och som finansieras med biståndsmedel.

De samlade svenska inbetalningarna till IBRD upptas till 593 miljoner kronor i Riksbankens balansräkning. Parallellt med inbetalningarna, som avser en mindre del av insatsen, har Sverige tecknat kapital i IBRD som inte har inbetalats (s.k. garantikapital eller "callable capital"). Detta garantiåtagande uppgår för närvarande till 1 696 miljoner dollar (ca 12 300 miljoner kronor).

Såväl vid Sveriges inträde i IBRD som vid samtliga höjningar av kapitalinsatsen har regeringen, med riksdagens bemyndigande, lämnat Riksbanken garanti för täckning av eventuella förluster som kan uppkomma på kapitalinsatsen. Denna garanti har aldrig behövt utnyttjas.

EU:s medelfristiga finansiella stöd är avsett att utgå till medlemsländer med allvarliga betalningsbalansproblem. Krediternas rättsliga grund återfinns i EG-fördragets artikel 109h samt rådsförordning EEG nr 1969/88. Om en medlemsstat har svårigheter eller allvarligt hotas av svårigheter i sin betalningsbalans skall kommissionen, efter att ha hört monetära kommittén, rekommendera rådet att bevilja ömsesidigt bistånd och lämpliga former för detta. De medel som beviljas i sådant stöd lånas upp av kommissionen med garantier mot EU:s budget. Medlemsländerna bidrar i normalfallet inte med några krediter. Den totala kreditramen för dessa betalningsbalanslån är för närvarande 16 miljarder ecu. Enligt bestämmelserna kan kommissionen maximalt låna 14 miljarder ecu och resterande

2 miljarder ecu ges som direkta krediter till mottagarlandet från de övriga medlemsländerna.

Om förhållandena på kapitalmarknaden är sådan att det är svårt för kommissionen att på vanligt sätt låna upp kapital, eller om kreditramen är otillräcklig, skall medlemsländerna bidra direkt med medel som anges i en fördelningsnyckel. Denna fördelningsnyckel regleras i rådsförordning 1969/88. Någon exakt formel finns inte för beräkningen av denna fördelningsnyckel utan medlemsländernas andel bestäms med utgångspunkt från bl.a. bruttonationalinkomsten, export av varor och tjänster, befolkning, antal röster i rådet samt ländernas andel av insatskapitalet i Internationella valutafonden. I samband med EU-medlemskapet fastslogs den svenska andelen till 4,93 procent av den totala kreditgivningen. Medelfristiga betalningsbalanslån enligt denna procedur har beviljats vid fem tillfällen; till Frankrike 1983, Portugal 1985, Grekland 1985 och 1991 samt till Italien 1993.

2.3.2 Ställningstaganden för ny lagstiftning

Regeringens förslag: Riksbankens möjligheter att göra kapitalinsatser i de internationella finansorgan som Sverige är medlem i begränsas till insatser i Internationella valutafonden. Riksbanken skall utan vederlag överlåta Sveriges inbetalade kapitalinsats i Världsbanken/IBRD om totalt 593 miljoner kronor till regeringen. Dessutom skall regeringen överta samtliga förpliktelser som följer med Sveriges kapitalinsats i Världsbanken/IBRD.

Vidare skall Riksbanken få möjlighet att i valutapolitiskt syfte ge kredit inom ramen för EU:s medelfristiga finansiella stöd.

Skälen för regeringens förlag: I en skrivelse till regeringen den 2 mars 1995 har fullmäktige i Riksbanken, mot bakgrund av EU:s regler, tagit upp frågan om överföring av den svenska inbetalda andelen i Världsbanken/IBRD till regeringen. Riksbanksfullmäktige hemställer att regeringen av riksdagen utverkar ett bemyndigande för Riksbanken att utan vederlag överlåta den svenska inbetalda andelen i Världsbanken/IBRD om totalt 593 miljoner kronor till regeringen. Enligt fullmäktiges mening framstår det inte som motiverat att i detta mycket speciella fall av tillgångsöverföring mellan två myndigheter skapa statsbudgetmässiga effekter. Detta undviks genom att i Riksbankens balansräkning motsvarande minskning sker av dispositionsfonden.

I fullmäktiges skrivelse behandlas även en teknisk fråga som kan få effekter på Sveriges kapitalinbetalningar till IBRD. I samband med att banken 1987 fattade beslut om en ny värdeenhet återinfördes en förpliktelse för medlemsländerna att upprätthålla värdet på inbetalningar i egen valuta. Förpliktelsen innebär att ett medlemsland kan tvingas göra kom-

pletterande inbetalningar om dess valuta avsevärt deprecierar gentemot den särskilda dragningsrätten (SDR) enligt en särskild värderingsmetod. Omvänt kan en medlem vars valuta apprecierar erhålla återbetalning från IBRD. I Sveriges fall har 1987 års regler hittills inte medfört någon efterhandsjustering av kapitalinbetalningarna. Det kan dock inte uteslutas att sådana justeringar kan komma att ske i framtiden. Detta kan t.ex. betyda att regeringen tvingas göra kompletterande betalningar på redan gjorda kapitalinsatser.

Regeringen instämmer i riksbanksfullmäktiges uppfattning att ansvaret för inbetalningarna till IBRD bör överföras från Riksbanken till regeringen. Regeringen anser att denna ändring, helt oavsett EU:s bestämmelser, kan ses som en anpassning till internationell praxis. Det är numera mycket ovanligt att en centralbank står för inbetalningarna till Världsbanken och liknande finansiella institutioner.

När det gäller formerna för denna ändring föreslår fullmäktige i Riksbanken att banken bemyndigas överföra den inbetalda andelen i IBRD till regeringen utan vederlag. Regeringen delar denna bedömning varför Sveriges inbetalade kapitalinsats i Världsbanken/IBRD om totalt 593 miljoner kronor bör överlåtas till regeringen utan vederlag.

Den föreslagna överföringen innebär också att regeringen övertar samtliga förpliktelser som följer med den svenska kapitalinsatsen i IBRD, i första hand det direkta ansvaret för Sveriges bidrag till bankens garantikapital. Dessutom kommer regeringen att svara för Sveriges insatser vid framtida kapitalhöjningar. Eftersom Finansdepartementet har huvudansvaret för IBRD kommer de inbetalningar som därvid blir nödvändiga att finansieras över sjunde huvudtiteln. Regeringen bedömer att en kapitalhöjning inte blir aktuell inom de närmaste åren.

Utöver förslaget att begränsa Riksbankens inbetalningsskyldighet till enbart Världsbanken/IBRD föreslår regeringen att Riksbanken även ges möjlighet att ge kredit inom ramen för EU:s medelfristiga assistans till medlemsländer med allvarliga betalningsbalansproblem enligt de villkor som stipuleras i rådsförordningen EEG nr 1969/88 av den 24 juni 1988 (EGT nr L 178, 8.7. 1988, s 1). Riksbankens andel i denna kreditgivning baseras på den fördelningsnyckel som finns angiven i rådsförordningen.

2.4 Begreppet marginalränta i lagstiftningen

2.4.1 Bakgrund

Riksbanksfullmäktige beslutade om ett nytt räntestyrningssystem från den 1 juni 1994 som innebar att begreppet marginalränta inte längre blev tillämpligt. Begreppet finns dock fortfarande kvar i 52 § riksbankslagen. Enligt 51 § riksbankslagen skall ett kreditinstitut som inte uppfyller uppställda kassakrav betala särskild avgift till staten. Den särskilda avgiften bestäms i 52 § och skall svara mot en ränta på underskottet i kassakravet för varje dag som uppgår till två gånger diskontot vid varje tid. Denna räntesats justeras dock om motsvarande högsta räntesats till banksystemet

som helhet (tidigare marginalräntan) överstiger den angivna räntan minskad med tre procentenheter. I så fall skall avgiften svara mot en ränta på underskottet som överstiger marginalräntan med tre procentenheter, om det inte finns särskilda skäl för att sätta ned avgiften. För närvarande är dock kassakravet satt till noll procent.

2.4.2 Ställningstaganden för ny lagstiftning

Regeringens förslag: Begreppet marginalränta i 52 § riksbankslagen skall ersättas med utlåningsränta.

Skälen för regeringens förslag: Det tidigare begreppet marginalränta bör utgå och ersättas med utlåningsränta för att bättre överensstämma med Riksbankens nya räntestyrningssystem. Dessutom bör särskilda avgift som följer av 51 § riksbankslagen inte längre som huvudregel uppgå till två gånger diskontot. Under vissa perioder av stor ränterörlighet har denna huvudregel kunnat medföra att den särskilda avgiften blivit alltför låg jämfört med dagslåneräntan, som nära anslöt sig till marginalräntan, vilket riskerade att ge incitament till bankerna att felaktigt utnyttja systemet. Med det nya räntestyrningssystemet kan denna risk undanröjas om huvudregeln i stället blir två gånger utlåningsräntan. Därmed undviks även de eftersläpningsproblem som uppstår när diskontot skall fastställas.

2.5 Upprättade lagförslag

Inom Finansdepartementet har upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank
2. lag om ändring i lagen (1988:1387) om statens upplåning

Lagförslagen finns i *bilaga 7.1.3*.

2.6 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till
   - lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,
   - lag om ändring i lagen (1988:1387) om statens upplåning,
2. bemyndigar Riksbanken att utan vederlag överlåta Sveriges inbetalade kapitalinsats i Världsbanken/IBRD om totalt 593 miljoner kronor till regeringen,

3. bemyndigar regeringen att överta samtliga förpliktelser som följer med Sveriges kapitalinsats i Världsbanken/IBRD, inklusive ansvaret för ett bidrag till bankens garantikapital om totalt 1 696 miljoner dollar (ca 12 300 miljoner kronor).

3 Förvaltningsmyndigheternas ledning

Regeringens förslag: Verksamhetens art och regeringens behov av att styra myndigheten på visst sätt skall vara utgångspunkten vid val av ledningsform.

Som ledningsform för centrala förvaltningsmyndigheter skall regeringen välja enrådighetsverk eller styrelse.

Såväl enrådighets- som styrelsemodellen bör vid behov anpassas till de särskilda förutsättningar som råder för den enskilda myndigheten.

En styrelse kan ha ett helt eller ett med myndighetschefen delat ansvar för verksamheten inför regeringen.

Riktlinjerna för val av ledningsform skall i princip tillämpas även på länsmyndigheter under en central chefsmyndighet.

3.1 Bakgrund

Riksdagen har godkänt nya riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer enligt förslag i propositionen Förvaltningsmyndigheternas ledning (prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381). I propositionen anmälde regeringen att den hade för avsikt att i 1995 och 1996 års budgetpropositioner låta riksdagen ta del av hur regeringen avsåg att ändra ledningsformen för olika myndigheter.

Regeringen meddelade i 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil. 8 s. 11) vilka ledningsformer som den bedömde bli aktuella att tillämpa. Dessa var enrådighetsverk med eller utan råd med insynsuppgift, styrelse med fullt ansvar för verksamheten och även styrelse enligt hittillsvarande modell. Regeringen meddelade också att den övervägde behovet av någon form av partssammansatt styrelse för vissa myndigheter inom arbetsmarknadsområdet.

I budgetpropositionen anmälde regeringen att den behövde ytterligare tid för att pröva dessa frågor och att den avsåg att återkomma till riksdagen med en redovisning av planerade ändringar i förvaltningsmyndigheternas ledningsform sedan en genomgång gjorts av myndigheterna inom varje departementsområde. Regeringen aviserade vidare att den mot bakgrund av redovisningen kunde komma att föreslå en omprövning av de ovan nämnda riktlinjerna i något avseende.

Regeringen har därefter gått igenom och prövat ledningsformen för drygt 110 centrala förvaltningsmyndigheter vilka redovisas i det följande.

3.2 Utgångspunkter och allmänna överväganden

Vid genomgången av myndigheterna har verksamhetens art och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt varit den grundläggande utgångspunkten. En annan utgångspunkt har varit att det alltid bör stå klart var det samlade ansvaret inför regeringen för myndighetens ledning ligger.

De allmänna principer som i övrigt har varit vägledande vid prövningen av lämplig ledningsform är följande.

Ledningsformen *enrådighetsverk* bör övervägas där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Detta bör särskilt beaktas mot bakgrund av de ökade krav på styrning och samordning som medlemskapet i EU ställer på regeringen. För en del myndigheter med hög grad av rutinärenden eller uppgifter av servicekaraktär kan också enrådighetsmodellen komma ifråga.

Modellen med enrådighetsverk bör kompletterats med ett av regeringen tillsatt *insynsråd* med demokratisk insyn som främsta uppgift i de fall ett sådant råd bedömts vara av allmänt intresse.

Ledningsformen *styrelse med fullt ansvar* för verksamheten bör främst övervägas för myndigheter som arbetar under affärsverksliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar.

Ett bibehållande av *nuvarande styrelsemodell* med ett delat ansvar mellan styrelsen och myndighetschefen bör övervägas för myndigheter där en viss bredd och mångfald är önskvärd i verksamheten och det därför inte finns skäl för regeringen att närmare styra den. Modellen kan även väljas för myndigheter där insyn, råd och stöd har stor betydelse.

Regeringen anser det också vara värdefullt om någon form av *intresserepresentation* i styrelserna för vissa myndigheter främst inom arbetsmarknadsområdet åter kan införas i syfte att främja intresseavvägning och samförstånd mellan arbetsmarknadens parter (jfr prop. 1991/92:123, bet. 1991/92:KU36, rskr 1991/92:305). Förutsättningarna för en sådan ordning behöver dock utredas ytterligare. Något förslag i denna del läggs därför inte nu fram av regeringen.

3.3 Redovisning

I det följande lämnas en redovisning departementsvis av vilka myndigheter som regeringen avser att ge ny ledningsform under år 1995 genom ändringar i myndighetens instruktion.

Undantag har gjorts för domstolar, länsstyrelser, universitet och högskolor, samt små myndigheter som nämnder och råd, där nämnden eller rådet har verkställighetsuppgifter och i princip beslutar i alla viktigare ärenden. Affärsverken, myndigheter under riksdagen eller under kyrkomötet berörs inte heller av reformen.

Inom parentes anges myndigheter som redan har ledningsform i linje med riksdagens beslut år 1994 och myndigheter med oförändrad ledningsform, dvs. myndigheter med styrelser enligt riksdagens s.k. verksledningsbeslut år 1987.

Justitiedepartementet

Brottsförebyggande rådet	Enrådighetsverk med insynsråd

(Enrådighetsverk: Justitiekanslern, Riksåklagaren. Nuvarande styrelsemodell: Datainspektionen, Domstolsverket, Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen)

Utrikesdepartementet

Nordiska afrikainstitutet	Enrådighetsverk med insynsråd

(Enrådighetsverk: Kommerskollegium. Nuvarande styrelsemodell: Exportkreditnämnden, den nya biståndsmyndigheten som från och med den 1 juli 1995 föreslås ersätta BITS, SAREC, SIDA, SwedeCorp m.fl., jfr prop. 1994/95:100 bil. 4 s. 62)

Försvarsdepartementet

Fortifikationsverket	Styrelse med fullt ansvar
Försvarets materielverk	Styrelse med fullt ansvar
Statens försvarshistoriska museer	Enrådighetsverk
Styrelsen för psykologiskt försvar	Enrådighetsverk med insynsråd
Flygtekniska försöksanstalten	Styrelse med fullt ansvar
Totalförsvarets pliktverk (inrättas den 1 juli 1995)	Enrådighetsverk med insynsråd

(Enrådighetsverk: Försvarets radioanstalt. Enrådighetsverk med insynsråd: Förvarsmakten. Nuvarande styrelsemodell: Kustbevakningen, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Försvarets forskningsanstalt)

Socialdepartementet

Läkemedelsverket	Enrådighetsverk med insynsråd
Rättsmedicinalverket	Enrådighetsverk med insynsråd
Smittskyddsinstitutet	Enrådighetsverk
Statens institut för psykosocial miljömedicin	Enrådighetsverk med insynsråd

(Enrådighetsverk: Barnombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Enrådighetsverk med insynsråd: Handikappombudsmannen, Alkoholinspektionen. Nuvarande styrelsemodell: Riksförsäkringsverket – i avvaktan på översyn av socialförsäkringsadministrationen, jfr prop. 1994/95:100 bil. 6 s. 221, Statens institutionsstyrelse, Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet)

Kommunikationsdepartementet

Post- och telestyrelsen	Enrådighetsverk med insynsråd
Banverket	Styrelse med fullt ansvar
Vägverket	Styrelse med fullt ansvar
Statens väg- och transportforskningsinstitut	Enrådighetsverk
Kommunikationsforskningsberedningen	Styrelse med fullt ansvar
Statens geotekniska institut	Enrådighetsverk

(Enrådighetsverk: Statens haverikommission. Nuvarande styrelsemodell: SMHI – i avvaktan på resultat av pågående verksamhetsutredning, Handelsflottans kultur- och fritidsråd – i avvaktan på riksdagens ställningstagande till förslag i prop. 1994/95:100 bil. 7 s. 65 om att myndigheten inordnas i Sjöfartsverket)

Finansdepartementet

Statistiska centralbyrån	Enrådighetsverk med insynsråd
Statens löne- och pensionsverk	Styrelse med fullt ansvar

(Enrådighetsverk: Statskontoret, Riksrevisionsverket, Statens lokalförsörjningsverk, Konjunkturinstitutet. Nuvarande styrelsemodell: Riksgäldskontoret, Generaltullstyrelsen, Statens fastighetsverk, Finansinspektionen, Riksskatteverket, skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna, Bankstödsnämnden)

Utbildningsdepartementet

(Enrådighetsverk: Statens skolverk, Statens institut för handikappfrågor. Nuvarande styrelsemodell: Högskoleverket – ny myndighet fr.o.m. den 1 juli 1995 som bl.a. ersätter Kanslersämbetet, jfr prop. 1994/95: 165 s. 27, Kungliga biblioteket, Statens psykologisk-pedagogiska bibliotek, Arkivet för ljud och bild, Centrala studiestödsnämnden)

Jordbruksdepartementet

Statens jordbruksverk	Enrådighetsverk med insynsråd
Statens utsädeskontroll	Enrådighetsverk
Statens maskinprovningar	Enrådighetsverk
Statens veterinärmedicinska anstalt	Enrådighetsverk med insynsråd
Statens livsmedelsverk	Enrådighetsverk med insynsråd
Fiskeriverket	Enrådighetsverk med insynsråd

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna	Styrelser med fullt ansvar
Arbetarskyddsstyrelsen	Enrådighetsverk med insynsråd (med särskilt beslutsorgan för den normerande verksamheten och i förvaltningsärenden)
Institutet för forskning och utveckling (jfr prop. 1994/95:158)	Enrådighetsverk med insynsråd
Rådet för forskning och utveckling (jfr prop. 1994/95:158)	Styrelse med fullt ansvar
Glesbygdsverket	Enrådighetsverk med insynsråd
Expertgruppen för forskning om regional utveckling	Enrådighetsverk
Statens invandrarverk	Enrådighetsverk med insynsråd

(Enrådighetsverk: Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Utlänningsnämnden)

Kulturdepartementet

Statens biografbyrå	Enrådighetsverk med insynsråd

En parlamentarisk kommitté (Ku 1993:01) om kulturpolitikens inriktning som inom kort kommer att slutföra sitt arbete har i uppdrag att även lämna förslag till ledningsformer. I avvaktan på utredningens förslag föreslås inga ändringar nu för de ca 12 myndigheter inom kulturdepartementets område som berörs av utredningen.

(Enrådighetsverk med insynsråd: Radio- och TV-verket. Nuvarande styrelsemodell: Riksarkivet)

Näringsdepartementet

Statens bostadskreditnämnd	Enrådighetsverk med insynsråd
Patent och registreringsverket	Enrådighetsverk med insynsråd
Sveriges geologiska undersökning	Enrådighetsverk

(Enrådighetsverk: Konkurrensverket, Elsäkerhetsverket, Statens oljelager. Nuvarande styrelsemodell: Boverket, Statens råd för byggnadsforskning, Sprängämnesinspektionen, Skogsstyrelsen, Styrelsen för teknisk ackreditering, Rymdstyrelsen, NUTEK)

Civildepartementet

Kammarkollegiet	Enrådighetsverk (med särskilt av regeringen inrättat beslutsorgan för fond- och förmögenhetsförvaltningen)

(Styrelse med fullt ansvar: Lotteriinspektionen. Nuvarande styrelsemodell: Konsumentverket, Ungdomsstyrelsen)

Miljödepartementet

Kemikalieinspektionen	Enrådighetsverk

Vad gäller Statens lantmäteriverk och Centralnämnden för fastighetsdata hänvisas till riksdagens beslut om en ny myndighet för lantmäteri- och fastighetsdataverksamheten fr.o.m. den 1 januari 1996. Regeringen avser att redovisa ledningsformen för den nya myndigheten i en proposition om författningsfrågor rörande lantmäteri- och fastighetsverksamheten senare i år.

(Nuvarande styrelsemodell: Statens naturvårdsverk, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion)

Sammanfattning: Totalt har 114 centrala förvaltningsmyndigheter gåtts igenom.

Av dessa avser regeringen att göra 30 myndigheter till enrådighetsverk varav 20 med insynsråd. Styrelse med fullt ansvar för verksamheten bedöms vara lämplig för ett 10-tal myndigheter.

Redan i dag är drygt 20 myndigheter enrådighetsverk varav flera med rådgivande organ knutna till sig. En myndighet har styrelse med fullt ansvar. I dessa fall är således förändring av ledningsformen inte aktuell.

Nuvarande styrelsemodell bibehålls tills vidare för ca 35 myndigheter.

Vad gäller ledningsformen för de återstående myndigheterna avvaktar regeringen resultatet av pågående utredningar och översyner innan slutlig ställning tas.

3.4 Skälen för regeringens förslag

Redovisningen i det föregående visar att regeringens förslag till reformering av ledningsformen inte fullt ut stämmer med de riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledning som riksdagen godkände förra året. Enligt dessa skall regeringen i första hand välja formen enrådighetsverk, och endast om vägande skäl motiverar det, bör en myndighet ledas på annat sätt, och då närmast av en styrelse med fullt ansvar för verksamheten.

Av redovisningen framgår det att relativt många myndigheter görs om till enrådighetsverk. Regeringen anser dock att nuvarande ledningsform, där en myndighetschef och en lekmannastyrelse delar på ansvaret för verksamheten, bör bibehållas för en rad myndigheter. En samlad bedömning av verksamhetens art, behovet av insyn, råd och stöd har lett till att regeringen finner den nuvarande formen av styrelse för närvarande vara mest ändamålsenlig i dessa fall. Vi finner inte heller att det delade ansvaret inför regeringen i myndigheternas ledning skulle utgöra ett hinder för den av regeringen önskade styrningen av dem.

Riksdagens riktlinjer ansluter sig till vad som sägs i den dåvarande regeringens proposition Förvaltningsmyndigheternas ledning (prop. 1993/94:185). Vi delar propositionens grundtanke att myndigheterna skall ha en klar och tydlig ledningsfunktion, där det inte råder någon tvekan om var det yttersta ansvaret inför regeringen ligger.

Regeringen delar dock inte helt propositionens slutsatser beträffande val av ledningsform. Propositionen framhåller med rätta att statsförvaltningens uppgifter spänner över ett brett fält av skiftande verksamheter och att myndigheterna har olika karaktär och förutsättningar. Vidare sägs det att statsförvaltningen ständigt är föremål för olika strukturella och organisatoriska förändringar. Just mot den bakgrunden bör enligt vår mening den naturliga konsekvensen bli en mer flexibel tillämpning av olika ledningsformer än vad nu är fallet, då enrådighetsverk skall väljas "i första hand".

Utgångspunkten bör i stället vara att regeringen vid val av ledningsform utgår från myndighetens verksamhet och mål sådana de är fastlagda av riksdagen och regeringen och därefter väljer en ledningsform med den grad av styrning som bäst bedöms gagna verksamheten och de uppställda målen.

Vid val av ledningsform bör inte ett statiskt synsätt tillämpas. Vi måste i dag vara beredda på att inriktningen av de enskilda myndigheternas verksamhet kan behöva ändras relativt snabbt – inte minst med tanke på internationaliseringen och medlemskapet i EU. Ändrade förutsättningar kan medföra att även ledningsformen behöver ändras. En myndighet kan således ha olika ledningsform under olika perioder av sin utveckling. Växling av ledningsform bör naturligtvis inte ske ofta och utan väl-

grundade orsaker. Det bör ske när det finns vägande skäl för en förändring ur ett effektivitets- och styrningsperspektiv.

Enrådighetsverk – med eller utan ett av regeringen tillsatt råd med insyn som främsta uppgift – och styrelse bör vara de två huvudalternativ som regeringen väljer mellan. Dessa bör emellertid också kunna modifieras och anpassas till skilda förutsättningar. Nämnda proposition pekar t.ex. på att enrådighetsmodellen kan kompletteras med att regeringen vid behov kan inrätta ett särskilt beslutsorgan för beslut i vissa avgränsade frågor. Denna modell avser vi införa t.ex. vid Kammarkollegiet.

Enligt vår mening bör även styrelsemodellen kunna anpassas till olika förutsättningar, så att styrelse med fullt ansvar för verksamheten inte blir den enda formen av styrelse. Som redan nämnts har vi funnit skäl att behålla nuvarande styrelseform i en del fall. Att statliga myndigheter leds av en myndighetschef tillsammans med en lekmannastyrelse garanterar både den samhälleliga insynen och det medborgerliga inflytandet. Användningen av en sådan form av styrelse bör därför inte vara utesluten. Modellen kan t.ex. vara att föredra där bredd och mångfald är önskvärd i verksamheten eller där samordning med andra myndigheter och organisationer är viktig. Vi vill dock framhålla att där denna styrelsemodell väljs skall ansvarsfördelningen mellan myndighetens chef och styrelsen göras tydlig i myndighetens instruktion.

Av redovisningen framgår slutligen att regeringen även har tagit ställning till ledningsformen för vissa länsmyndigheter under en central chefsmyndighet. Regeringen anser att samma riktlinjer som har förordats ovan skall tillämpas också på denna typ av myndigheter. Dit hör länsarbetsnämnderna, skattemyndigheterna, kronofogdemyndigheterna och skogsvårdsstyrelserna.

3.5 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner regeringens riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer.

4 Allmänna pensionsfonden

4.1 Avvecklingsstyrelsen m.m.

Regeringens förslag: Vissa av de tillgångar som omfattas av riksdagens tidigare beslut om utskiftning av löntagarfondsmedlen har ännu inte förts över till de tänkta mottagarna, nämligen ett antal stiftelser och statsverket. Det föreslås att dessa tillgångar skall sammanföras i Allmänna pensionsfonden och där förvaltas av avvecklingsstyrelsen. De aktuella tillgångarnas sammanlagda värde uppgår för närvarande till ca 290 miljoner kronor. Den lagreglering som ligger till grund för avvecklingsstyrelsens inom Allmänna pensionsfonden verksamhet skall inte, såsom tidigare bestämts, upphöra att gälla vid utgången av juni 1995.

Bakgrund: Löntagarfonderna infördes på socialdemokratiskt initiativ. Lagtekniskt skedde detta genom att det inom ramen för Allmänna pensionsfonden inrättades fem nya fondstyrelser benämnda första-femte löntagarfondstyrelserna. Lagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1984 och uppgiften för styrelserna var att förvalta en del av den Allmänna pensionsfondens medel.

I samband med att den borgerliga regeringen vid årsskiftet 1991/92 avvecklade löntagarfondstyrelserna överfördes de tillgångar och skulder som fanns hos dessa till en nyinrättad avvecklingsstyrelse (prop. 1991/92:36, bet. 1991/92:FiU9, rskr. 1991/92:91, SFS 1991:1857). Avvecklingsstyrelsens uppgift var att förvalta samtliga löntagarfondstyrelsers medel i avvaktan på en total utskiftning av tillgångarna under år 1994. Det bokförda värdet av den samlade fondförmögenheten uppgick vid överföringstillfället till 22 miljarder kronor.

Avvecklingsstyrelsen intar samma rättsliga ställning som övriga fondstyrelser inom Allmänna pensionsfonden och regleras i övergångsbestämmelserna till lagen (1991:1857) om ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden.

I propositionen 1991/92:92 Utskiftning av löntagarfondernas tillgångar m.m. föreslogs bl.a. att tillgångarna skulle användas till forskning och till sparpremier åt dem som sparade i allemansfonder inom ramen för den särskilt tillskapade sparformen premiegrundande allemanssparande. Efter den borgerliga regeringens förhandlingar med ny demokrati ändrade riksdagen förslaget så att en betydande del delades ut till näringslivet via aktier i nybildade s.k. riskkapitalbolag. Som en del i krisuppgörelsen mellan den dåvarande borgerliga regeringen och socialdemokraterna under hösten 1992 om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin träffades överenskommelse om att det premiegrundande allemanssparandet skulle avbrytas.

I propositionen 1993/94:177 Utbildning och forskning presenterade den borgerliga regeringen sina slutliga förslag till användningsområden

för löntagarfondsmedlen och föreslog samtidigt att avvecklingsstyrelsen skall läggas ned vid utgången av juni 1995. Medel som vid denna tidpunkt kan finnas kvar av dem som reserverats för det premiegrundande allemanssparandet resp. avvecklingsstyrelsens verksamhet skall tillfalla statsverket. Riksdagen anslöt sig till regeringens bedömningar (bet. 1993/94:UbU12, rskr. 1993/94:399, SFS 1994:1078).

Efter sistnämnda riksdagsbeslut och därpå följande regeringsbeslut verkställdes utskiftningen av löntagarfondsmedel den 1 augusti 1994 till sju av den borgerliga regeringen nybildade stiftelser. Vid samma tidpunkt överfördes, från avvecklingsstyrelsen till Kammarkollegiet, förvaltningen av en aktiepost i Svenska Handelsbanken som undantagits från utskiftning för att täcka en under år 1987 av tredje löntagarfondstyrelsen (Trefond Invest) utställd köpoption rörande dessa aktier. Uppdraget innebar att Kammarkollegiet skulle förvara aktierna i avvaktan på optionens förfallodag den 20 februari 1995. Till Kammarkollegiet överfördes även 7 miljoner kronor vilka avsågs täcka avvecklingsstyrelsens behov av medel för verksamheten t.o.m. juni 1995.

Till Riksgäldskontoret överfördes, i enlighet med riksdagens beslut, 350 miljoner kronor vilka reserverats som premier till dem som deltagit i det premiegrundande allemanssparandet.

Kammarkollegiet har den 21 februari 1995 till regeringen redovisat att optionsavtalet delvis lett till lösen och inbringat en löseskilling om 97,6 miljoner kronor. Den aktiepost som inte lösts förvaras alltjämt hos Kammarkollegiet. Marknadsvärdet av aktieposten uppgår i dagsläget till ca 100 miljoner kronor. Kammarkollegiet har vidare den 3 april 1995 till regeringen redovisat att en kvarstående fordran som avvecklingsstyrelsen haft på Finansor AB slutligen reglerats i samband med en ackordsuppgörelse och att en likvid erhållits på drygt 738 000 kronor.

Från Riksgäldskontoret har inhämtats att av de medel som reserverats för utbetalning av sparpremier inom det premiegrundande allemanssparandet finns kvar ca 90 miljoner kronor. Utbetalningen av premier är i huvudsak slutförd. Från Kammarkollegiet har inhämtats att ca 3 miljoner kronor kvarstår av de medel som reserverats för avvecklingsstyrelsens verksamhet.

Sammanfattningsvis finns således tillgångar till ett totalt värde av drygt 290 miljoner kronor, som omfattas av riksdagens tidigare utskiftningsbeslut men som ännu inte förts över till de av den borgerliga regeringen bildade stiftelserna eller till statsverket.

Skälen för regeringens förslag: Underskottet i de offentliga finanserna gör det angeläget att utnyttja befintliga möjligheter till förstärkning av den offentliga ekonomin. Några ytterligare utdelningar av medel ur Allmänna pensionsfonden till andra ändamål än pension bör inte komma i fråga. Regeringen föreslår därför att de tillgångar om drygt 290 miljoner kronor som inte har blivit slutligt utskiftade behålls i Allmänna pensionsfonden och förvaltas av avvecklingsstyrelsen. Förslaget innebär att riksdagens tidigare beslut om utskiftning ändras i fråga om de aktuella tillgångarna.

Enligt det riksdagsbeslut som för närvarande gäller skall avvecklingsstyrelsens verksamhet upphöra vid utgången av juni 1995. Eftersom avvecklingsstyrelsen på grund av vad som sagts kommer att ha förvaltningsuppgifter även efter den tidpunkten, bör upphörandebeslutet ändras.

Avvecklingsstyrelsen skall liksom tidigare förvalta medlen på ett sådant sätt att möjligheterna till god avkastning på dessa tillvaratas.

Avvecklingsstyrelsens förvaltning av de nu ifrågavarande tillgångarna är att se som en temporär lösning. Regeringen ämnar senare återkomma till riksdagen med förslag om hur en mer bestående förvaltning av tillgångarna bör ordnas.

4.2 Upprättade lagförslag

Inom Finansdepartementet har upprättats förslag till

1. lag om fortsatt giltighet av vissa övergångsbestämmelser till lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden,
2. lag om ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden.

Lagförslagen finns i *bilaga 7.1.3.*

4.3 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om fortsatt giltighet av vissa övergångsbestämmelser till lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden,
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden,
3. godkänner vad regeringen förordar om ändrad användning av kontanta medel och aktier som ännu inte har skiftats ut från avvecklingsstyrelsen,
4. godkänner vad regeringen förordar om ändrad användning av de tillgångar som återstår av det som reserverats för det premiegrundande allemanssparandet och avvecklingsstyrelsens verksamhet.

5 Sänkning av mervärdesskatten på livsmedel

Regeringens förslag: Skattesatsen vid omsättning av livsmedel sänks från 21 till 12 procent av beskattningsunderlaget.

Bakgrunden till regeringens förslag: Mervärdesskatten på omsättning och import av livsmedel och livsmedelstillsatser sänktes den 1 januari 1992 från normalskattesatsen 25 procent till 18 procent (prop. 1991/92:50, bet. 1991/92:SkU5, rskr 50, SFS 1991:1755). Genom lagändring den 1 januari 1993 höjdes skatten till nuvarande 21 procent (prop. 1992/93:50 (bil.5), bet. 1992/93:FiU1 och 1992/93:SkU18, rskr 158, SFS 1992:1477).

Med livsmedel avses enligt 7 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200) sådana livsmedel och livsmedelstillsatser som avses i 1 § livsmedelslagen (1971:511). Den lägre skattesatsen omfattar dock inte vatten från vattenverk, spritdrycker, vin och starköl i vissa fall och inte heller tobaksvaror.

Av skäl som anförs i finansplanen bör skattesatsen för livsmedel sänkas till 12 procent av beskattningsunderlaget. Den nya skattesatsen skall tillämpas fr.o.m. den 1 januari 1996.

Förslaget föranleder ändringar i 7 kap. 1 och 2 §§ mervärdesskattelagen (1994:200). I den nu gällande lydelsen anges i fråga om vin, sprit och starköl att den lägre skattesatsen inte gäller för varor av detta slag som tillhandahålls av det detaljhandelsbolag som avses i 15 § andra stycket lagen (1977:293) om handel med drycker. Drycker av detta slag som tillhandahålls i serveringsverksamhet beskattas således med den skattesats som gäller för serveringstjänster. Genom att skattesatsen för serveringstjänster den 1 januari 1995 höjdes från 21 procent till normalskattesatsen på 25 procent, fyller begränsningen av i vilka fall den lägre skatten för dessa drycker inte är tillämplig inte längre någon funktion. Enligt regeringens uppfattning bör vin, sprit och starköl alltid omfattas av normalskattesatsen.

Förslaget innebär en budgetförsvagning för offentlig sektor på 7,7 miljarder kronor.

5.1 Upprättade lagförslag

Inom Finansdepartementet har upprättats förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200).

Lagförslaget finns i *bilaga 7.1.3.*

Förslaget är av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Yttrande från Lagrådet bör därför inte inhämtas.

5.2 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen
antar regeringens förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200).

6 Anslagsfrågor

6.1 Fastighetsförvaltning och statlig lokalförsörjning

B 5. Byggnadsstyrelsen; Avvecklingskostnader

1993/94	1 000
1994/95	1 000
1995/96	1 000

Utredningen för Byggnadsstyrelsens avveckling upphörde den 28 februari 1995. Utredningen har redogjort för ett antal åtaganden som inte kunnat regleras innan avvecklingstidens utgång.

Regeringen beslutade den 23 februari 1995 att Statens lokalförsörjningsverk skall per den 1 mars 1995 ta över ansvaret för slutreglering och administration av ekonomiska och övriga åtaganden samt arbetsgivaransvaret för kvarvarande personal med anledning av Byggnadsstyrelsens avveckling. Statens lokalförsörjningsverk får disponera ett belopp om högst 28,5 miljoner kronor för åtagandena genom att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtiteln, förslagsanslaget B 5. Byggnadsstyrelsen; Avvecklingskostnader under budgetåret 1994/95. Lokalförsörjningsverket skall varje kvartal redovisa kostnaderna för åtagandena till Finansdepartementet.

Vissa åtaganden återstår även efter den 30 juni 1995.

Regeringen föreslår därför att anslaget tas upp med oförändrat belopp för budgetåret 1995/96 eftersom de kostnader som har samband med åtagandet av avvecklingen kvarstår även under nästa budgetår.

6.2 Vissa centrala myndigheter

D 1. Tullverket

Regeringens förslag: Förseningsavgiften höjs till 400 kr för den som inte avlämnat kompletterande tulldeklaration i rätt tid och till 800 kr för den som, trots anmaning, inte avlämnat tulldeklarationen inom den bestämda tiden.

Bakgrund

Regeringen har i 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil. 8) föreslagit att Tullverkets anslag minskas med 363 mkr under budgetperioden 1995/96 - 1998. För budgetåret 1995/96 har regeringen föreslagit att riksdagen anvisar ett ramanslag på 1 667 380 00 kr.

Riksdagen har beslutat (bet. 1994/95:SkU23 och 33, rskr. 1994/95:240) att Tullverkets anslagnivå på helårsbasis skall uppgå till 75

mkr över den nivå som regeringen föreslagit i budgetpropositionen, dvs Tullverkets anslag skall minska med 288 mkr under budgetperioden 1995/96 - 1998. Riksdagen har vidare beslutat att takten i besparingsplanen ändras så att tyngdpunkten i besparingen förläggs till budgetåret 1995/96. Enligt riksdagsbeslutet skall den besparing som genomförs budgetåret 1995/96 öka med 50 mkr. Detta innebär att Tullverkets ramanslag för budgetåret 1995/96 skall uppgå till 1 617 380 000.

I syfte att undvika att statsbudgeten försvagas har skatteutskottet vidare pekat på att vissa offentligrättsliga avgifter kan höjas. Utskottet har emellertid betonat att utgångspunkten för sådana höjningar är att avgifterna inte har höjts på flera år. De avgifter som kan vara motiverade att räkna upp är, enligt utskottet, tullförättningsavgiften, tullräkningsavgiften, förseningsavgiften. Dessa avgifter beslutas med undantag för förseningsavgiften av regeringen med stöd av bemyndiganden i tullagen. Beslutanderätten rörande nivåerna på tullförättningsavgifterna har av regeringen delegerats till Generaltullstyrelsen.

Inom Generaltullstyrelsen har gjorts en översiktlig genomgång av nivåerna för vissa offentligrättsliga avgifter. Generaltullstyrelsen har härvidlag redovisat att det i fråga om tullförättningsavgift, tullräkningsavgift och förseningsavgift kan vara motiverat med höjningar motsvarande ca 33 mkr. Därtill kommer att Generaltullstyrelsen efter påpekande från Riksrevisionsverket (RRV) redan har minskat fristen för dröjsmålsavgift för ej inbetald tullräkning.

Regeringens överväganden

Enligt 87 § tullagen (1994:1550) uppgår förseningsavgiften för den som inte har kommit in med kompletterande tulldeklaration i rätt tid till 300 kr och till 600 kr för den som, trots anmaning, inte avlämnat tulldeklarationen inom den bestämda tiden. Regeringen föreslår att förseningsavgiften i de nämnda fallen höjs till 400 kr respektive 800 kr.

6.3 Statliga arbetsgivarfrågor

E 6. Bidrag till förnyelsefonder på det statligt reglerade området

1995/96 Nytt anslag (förslag) 1 000

Nämnden för statliga förnyelsefonder finansieras med bidrag som avsätts efter förhandlingar mellan Arbetsgivarverket och de centrala arbetstagarorganisationerna på det statliga förhandlingsområdet. Senast anslogs på detta sätt 50 miljoner kr under trettonde huvudtitelns

reservationsanslag B 10. Bidrag till förnyelsefonder på det statligt reglerade området (prop. 1989/90:100 bil. 15, bet. 1989/90:AU18, rskr. 1989/90:213).

Den 1 juli 1994 fanns det 115 174 518 miljoner kr oförbrukade på detta anslag. Enligt uppgift från Nämnden för statliga förnyelsefonder, som enligt regeringens beslut disponerar anslaget, kommer medel fortfarande att finnas kvar vid utgången av budgetåret 1994/95. Eftersom det kommer att finnas ett behov av att disponera anslagsmedlen även efter utgången av budgetåret 1994/95 bör anslaget på nytt föras upp på statsbudgeten. Detta kan ske med endast ett formellt belopp eftersom någon ytterligare medelsanvisning inte behövs.

6.4 Upprättade lagförslag

Inom Finansdepartementet har upprättats förslag till

1. lag om ändring i tullagen (1994:1550).
   Lagförslaget finns i *bilaga 7.1.3.*

6.5 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. till *Byggnadsstyrelsen; Avvecklingskostnader* för budgetåret 1995/96 anvisar ett förslaganslag på 1 000 kr,
2. antar regeringens förslag till ändring i tullagen (1994:1550),
3. till *Bidrag till förnyelsefonder på det statligt reglerade området* för budgetåret 1995/96 anvisar ett reservationsanslag på 1 000 kr.

14 *Riksdagen 1994/95. 1 saml. Nr 150. Bil. 2–14.*
Rättelse: S. 141 rad 3 Står: landstinget Rättat till: kommunen

Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över (SOU 1994:144) Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting

Remissinstanser m.m.

Efter remiss har yttrande över rubricerade betänkande avgetts av Konjunkturinstitutet, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Arbetsmarknadsstyrelsen, Socialstyrelsen, Skolverket, Kanslerämbetet, Vägverket, Boverket, Statens institut för handikappfrågor i skolan, Nutek, Spri, Statens väg- och trafikinstitut, Statens kulturråd, Länsstyrelsen i samtliga län utom Kronobergs län, Expertgruppen för regional utveckling, Universitetet i Göteborg, Universitetet i Lund, Universitetet i Stockholm, Universitetet i Uppsala, Universitetet i Umeå, Kammarrätten i Jönköping;

samtliga kommuner utom Bollebygds kommun, Ekerö kommun, Finspångs kommun, Gnesta kommun, Hörby kommun, Nyköpings kommun, Skurups kommun, Skövde kommun, Tjörns kommun, Trelleborgs kommun, Vänersborgs kommun;

samtliga landsting;

Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans centralstyrelse, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Sveriges industriförbund, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska arbetsgivareföreningen och Föreningen Sveriges kommunalekonomer.

På eget initiativ har följande instanser avgivit yttrande: Socialdemokraterna i Västerbotten, Pensionärernas Riksorganisation, Svenska Träindustriarbetarförbundet, Väg- och transportforskningsinstitutet, LO-distriktet i Norrbottens län, Kommunförbunden i Norrbotten, Västerbotten, Gävleborg, Dalarna och Värmland, Civilekonomernas Riksförbund, Kommunfullmäktiges partier i Fagersta, Kommunförbundet i Kalmar län, Kommunförbundet i Malmöhus län, Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund, Göteborgs Regionens Kommunalförbund, Kommunförbundet i Stockholms län, Norrlandsförbundet, Kommunförbundet i Örebro län, Kommunförbundet i Jämtlands län, Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation, Kommunförbundet i Västernorrland, Härnösands stift, Vänsterpartiets landstingsgrupp i Norrbotten, Kalix Socialdemokratiska Arbetarekommun, Kommunal Norrbotten S-Fackklubb, SKTF Gävleborgsavdelningen, SKTF Luleåavdelningen, Lidingö Villaägareföreningars Samarbetsnämnd, Lidingö Villaägareförening, LO-distriktet i Västerbotten, Villaägarnas Riksförbund, upprop från Småland/Östergötland kommuner.

Översikt

Beredningen har haft i uppdrag att utarbeta ett förslag till nytt statsbidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting. Systemet skall kunna träda i kraft år 1996.

Till grund för beredningens arbete har bl.a. legat tre tidigare utredningar: Strukturkostnadsutredningen, Kommunal inkomstutjämning och Landstingsekonomiska utredningen.

Det system som beredningen föreslår löser ett antal problem som finns i nuvarande statsbidragssystem. Systemet avser att ge kommuner och landsting ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet på likvärdiga villkor. Utjämningen är inte beroende av en viss nivå på de statliga bidragen. Systemet blir därigenom hållbart. Ekonomiska regleringar mellan staten och kommuner eller landsting kan göras så att alla omfattas och utan att några omfördelningseffekter uppstår.

Beredningen föreslår att både inkomst- och kostnadsutjämningen sker genom en omfördelning av inkomster inom kommun- respektive landstingskollektivet. Systemet är därmed inte beroende av statliga tillskott och riskerar därigenom inte heller att urholkas om statsbidragen skulle minska i omfattning.

Beredningen föreslår att statsbidraget omvandlas till ett generellt, invånarbaserat bidrag.

Beredningen föreslår särskilda införanderegler för att begränsa omfördelningseffekterna. Reglerna skall gälla en femårsperiod.

Beredningens förslag till bidrags- och utjämningssystem kan sammanfattas i följande punkter.

- Inkomstutjämning som innebär omfördelning av skattekraft mot en genomsnittlig nivå för alla kommuner och landsting.
- Utjämning av strukturella kostnadsskillnader, med en behovsdel som uppdaters årligen och en strukturdel som uppdateras vart femte år.
- Generellt invånarbaserat statsbidrag.
- Införanderegler som begränsar bidragsförändringarna.

Likvärdiga ekonomiska förutsättningar

Det system som föreslås syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner respektive landsting. Det innebär att alla skall ges ekonomiska möjligheter att, med en genomsnittlig skattesats, bedriva en verksamhet av normal omfattning och med en genomsnittlig standard oberoende av sina behov och strukturella förhållanden i övrigt. Detta föreslås ske dels genom en långtgående utjämning av

skatteinkomster mellan kommuner respektive landsting, och dels genom en utjämning för behovs- och andra strukturella konstadsskillnader. Om kommunen eller landstinget i sin verksamhet vill hålla en högre ambitionsnivå eller en lägre avgiftsnivå än genomsnittet, eller om effektiviteten i den bedrivna verksamheten är lägre än i genomsnittskommunen eller - landstinget, få detta ta sig uttryck i en högre skattesats.

Utjämning av skatteinkomster

Förslaget till utjämning av skatteinkomster beskrivs i avsnitt 4.1. Förslaget innebär att alla kommuner och landsting som har en relativ skattekraft som är högre än den genomsnittliga får avstå skatteinkomster till dem med en relativ skattekraft som är lägre än den genomsnittliga skattekraften. Alla kommuner och landsting garanteras således en skattekraft motsvarande genomsnittet för riket. Inkomstutjämningen konstrueras som tillägg till eller avdrag från skatteinkomsterna. Summan av tilläggen respektive avdragen blir i huvudsak lika stora, varför utjämningen i princip inte kräver något statligt tillskott och därigenom blir långsiktigt hållbar.

Till grund för beräkningen av tillägget eller avdraget för en kommun eller ett landsting läggs en länsvis genomsnittlig skattesats. Denna utgörs av den genomsnittliga skattesatsen för kommun- respektive landstingskollektivet år 1995, minskad med fem procent och justerad för de länsvisa skillnaderna i skatteväxlingar för äldreomsorg och omsorgsvård.

Genom kompensationsgraden på 95% innebär förslaget en långtgående utjämning av inkomster. Utjämningsgraden, dvs. summan av skatte- och bidragsintäkter efter utjämning, ligger för flertalet kommuner och landsting på mellan 99% och 101%.

Summan av de skatteinkomster som omfördelas genom inkomstutjämningen uppgår för kommunerna till ca 6,5 miljarder kronor och för landstingen till ca 3,6 miljarder kronor.

Utjämning för strukturellt betingade kostnadsskillnader

Förslaget till utjämning för strukturellt betingade kostnadsskillnader beskrivs i avsnitt 4.2. Förslaget innebär att en utjämning för strukturellt betingade kostnadsskillnader görs för både kommuner och landsting för i huvudsak obligatoriska verksamhter. För kommunerna utjämnas dessutom för kostnadsskillnader i vissa frivilliga verksamheter och för vissa kostnader som inte är hänförliga till någon specifik verksamhet.

Metoden för att beräkna kostnadsutjämningen är den s.k. standardkostnadsmetoden, som innebär att varje verksamhet och kostnad i utjämningen behandlas var för sig och baseras på för respektive verksamhet relevanta faktorer som skall uttrycka behov och struktur. Rent tekniskt konstrueras även kostnadsutjämningen som tillägg till eller avdrag från skatteinkomsterna. De kommuner och landsting som har gynnsamma

strukturella förhållanden för avdrag medan de som har en ogynnsam struktur får tillägg.

De verksamheter som ingår i kostnadsutjämningen för kommuner är följande: grundskola, äldreomsorg, barnomsorg, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, administration och räddningstjänst, näringslivs- och sysselsättningsåtgärder, vatten och avlopp samt gator och vägar. Därutöver görs en kostnadsutjämning för befolkningsminskning, svagt befolkningsunderlag, byggkostnader, uppvärmningskostnader och kallortstillägg.

I de för kommunerna obligatoriska basverksamheterna skola samt äldre- och barnomsorg utgör åldersstrukturen en viktig faktor i utjämningen. För äldreomsorgen beaktas också viktiga behovsfaktorer, främst de äldres kön, samboendeförhållanden och yrkesbakgrund. Även för barnomsorgen beaktas viktiga behovsfaktorer, främst omfattningen av föräldrarnas förvärvsarbete samt krav på längre vistelser till följd av långa resor m.m. För grundskolan och äldreomsorgen beaktas dessutom de merkostnader som det innebär att bedriva dessa verksamheter i glesbygd. För gymnasieskolan beaktas bl.a. elevernas val av program. För individ- och familjeomsorgen beaktas ett antal s.k. sociala indikatorer, främst andelen ensamstående kvinnor med barn och andelen utomnordiska medborgare.

Utjämningen för näringsliv och sysselsättning baseras på arbetslösheten i kommunen. Utjämningen för långvarig befolkningsminskning baseras på beräknade merkostnader vid en minskning under en tioårsperiod. Beräkningen av kompensationen för svagt befolkningsunderlag görs med utgångspunkt i befolkningsunderlaget inom en 3-mils respektive 9-milsradie.

För övriga verksamheter föreslås ingen kostnadsutjämning eftersom det för närvarande saknas underlag som visar på strukturella kostnadsskillnader för dessa verksamheter. För omsorger om psykiskt utvecklingsstörda samt vissa psykiskt störda kan en kostnadsutjämning övervägas först när verksamheten helt övertagits av kommunerna.

Kostnadsutjämningen för kommuner omfattar ca 4,4 miljarder kronor. De högsta tilläggen går främst till glesbygdskommuner i norra Sverige samt till storstadskommunerna. De största avdragen görs från industrikommuner och medelstora städer. De lägsta avdragen har landsbygdskommunerna.

För landstingen avser huvuddelen av kostnadsutjämningen häslo- och sjukvård. I utjämningen för denna verksamhet beakts landstingets åldersstruktur. Därutöver beaktas medellivslängden och andelen ensamboende i landstinget. De senare uttrycker ohälsan i befolkningen, vilken har avgörande betydelse för kostnadsskillnaderna mellan landsting. En ytterligare utveckling av modellen för kostnadsutjämning i hälso- och sjukvården föreslås. Därutöver föreslås en utjämning för landstingens vårdhögskoleutbildning, baserad på det faktiska antalet studenter. Vidare föreslås en utjämning för kallortstillägg.

För övriga verksamheter i landstingen föreslås ingen kostnadsutjämning.

Kostnadsutjämningen för landsting omfattar knappt 5 miljarder kronor. De största tilläggen ges till glesbygdslandstingen i norra Sverige samt till storstadslandstingen (landstingsfria kommunerna). Störst avdrag har Halland, Kronoberg, Älvsborg och Skaraborg.

En kostnadsutjämning föreslås också för kollektivtrafik, för vilken huvudmannaskapet är delat mellan kommuner och landsting. Utjämningen baseras på faktorer som möter både täthet och gleshet och som har samband med kostnadsvariationerna. Modellen för beräkning av utjämning i kollektivtrafikföreslås få slå igenom till endast 75% till följd av en viss osäkerhet kring vilka kostnader som beror på strukturella skillnader respektive skillnader i service. Kostnadsutjämningen för kollektivtrafik föreslås delas lika mellan kommuner och landsting, eftersom huvudmannaskapet för riket som helhet fördelas så.

För omsorgsverksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt vård av vissa psykiskt störda föreslås nu ingen kostnadsutjämning, eftersom verksamheten forfarande inte är helt överförd till kommunerna och eftersom det saknas underlag för att bedöma kostnadsskillnader. Det senare gäller också färdtjänsten.

Frågan om mellankommunal och inomregional utjämning bör övervägas ytterligare, bl.a. för att möta den utveckling som sker när det gäller versamhet på regional nivå.

Statsbidragen

Beredningen föreslår i avsnitt 4.3 att huvuddelen av nuvarande statsbidrag utges i form av ett genrellt, invånarbaserat bidrag till såväl kommuner som landsting. Eknomiska regleringar mellan staten och kommuner eller landsting kan därigenom göras genom en anpassning av bidragsnivån utan att några negativa fördelningseffekter uppstår. Sådana regleringar kan föranledas t.ex. av en ändrad ansvarsfördelning mellan staten och kommuner eller landsting.

Statsbidragen uppgår, netto efter avdragen från skatteinkomsterna, till knappt 29 miljarder för kommunerna och 6,5 miljarder för landstingen år 1994.

Utfallet av beredningens förslag

Utfallet av förslaget beskrivs i kapitel 5. Ett omedelbart genomförande av beredningens förslag skulle ge en relativt stor omfördelning av bidrag jämfört med nuvarande bidragsfördelning, både för kommuner och landsting.

För kommunerna skulle de största bidragsminskningarna framför allt uppstå för kommuner i norra Sverige, vilka bl.a. genom det tidigare skatteutjämningssystemet har haft relativt sett höga bidrag. Ökade bidrag går i stället till storstadskommunerna och större städer, där inte minst de sociala kostnaderna är höga.

Även för landstingen skulle det förslagna systemet innebära en minskning av bidragen i norra Sverige till förmån för storstadslandstingen.

För att undvika en drastisk förändring av bidragen till kommuner och landsting föreslår beredningen att bidrags- och utjämningssystemet införs successivt.

Införande av ett nytt system

För att underlätta införandet av ett nytt system och att möjliggöra en successiv anpassning av kostnader och intäkter föreslås i kapitel 6 särskilda införanderegler för en femårsperiod. För ett 20-tal kommuner, som får de största bidragsminskningarna i förhållande till nuvarande bidrag, föreslås en absolut begränsning av bidragsminskningen för hela perioden. För övriga kommuner föreslås att såväl bidragsökningar som -minskningar begränsas under de tre första åren, med fallande belopp. För landstingen föreslås att enbart bidragsminskningarna begränsas på motsvarande sätt. Under det första året skall ingen kommun och inget landsting få en bidragsminskning som överstiger 500 kronor per invånare, vilket motsvarar ca 50 öre i skatt vid genomsnittlig skattekraft. Av de kommuner som får bidragsökningar det första året bör endast de, vars ökning överstiger drygt 700 kronor per invånare, få ut den ökningen som överstiger detta belopp. De landsting som får bidragsökningar, vilket främst är Malmö och Göteborg, föreslås få ut hela ökningen redan första året. Under de påföljande två åren föreslås minskningar och ökningar få slå igenom i allt större grad. Det fjärde året är systemet därmed infört, utom för de kommuner som får de största minskningarna. För de tre kommuner som inte omfattas av inkomstutjämningen i nuvarande system (Danderyd, Lidingö och Täby) föreslås särskilda införanderegler, som innebär att bidragsmiskningen för dessa slår igenom snabbare.

Uppföljning av systemet

Beredningen föreslår att en parlamentariskt sammansatt grupp ges i uppdrag att fortlöpande följa systemet och redovisa underlag för beslut om eventuella förändringar i systemet efter den föreslagna femårsperioden.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om generellt statsbidrag till kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Generellt statsbidrag till kommuner fördelas med ett enhetligt belopp per invånare i kommunen den 1 november året före det år bidraget betalas ut.

2 § Generellt statsbidrag till landsting fördelas med ett enhetligt belopp per invånare i landstinget den 1 november året före det år bidraget betalas ut.

3 § De kommuner som inte ingår i ett landsting får statsbidrag enligt 1 och 2 §§.

4 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om fördelning av statsbidrag.

5 § Statsbidrag enligt denna lag skall betalas ut i samband med och på motsvarande sätt som gäller vid utbetalning av kommunalskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995 och tillämpas första gången i fråga om bidragsåret 1996.

2 Förslag till lag om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Kommuner och landsting skall för utjämning av skatteinkomster och strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommunerna respektive landstingen få tillägg till eller avdrag från skatteinkomsterna enligt denna lag.

2 § I denna lag används följande termer i den betydelse som här anges:

Utjämningsår: Det år då inkomst- och kostnadsutjämning görs.

Garanterat skatteunderlag: De beskattningsbara inkomster för en kommun eller ett landsting som motsvarar den uppräknade medelskattekraften, multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före utjämningsåret.

Uppräknat skatteunderlag: De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna enligt skattemyndighetens årliga taxeringsbeslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt året före utjämningsåret för en kommun eller ett landsting, uppräknad med uppräkningsfaktorerna enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Uppräknad medelskattekraft: Totalsumman av uppräknade skatteunderlag för hela landet, dividerad med antalet invånare i landet den 1 november året före utjämningsåret.

Strukturkostnadsersättning: Summan av standardkostnadsersättningarna för kommunen respektive landstinget.

Med landsting avses i denna lag i tillämpliga delar också kommuner som inte ingår i ett landsting.

Inkomstutjämning

3 § En kommun eller ett landsting vars garanterade skatteunderlag överstiger det uppräknade skatteunderlaget har rätt till ett tillägg som motsvarar skillnaden mellan skatteunderlagen, multiplicerad med den skattesats som årligen fastställs enligt 10 §.

4 § En kommun eller ett landsting vars garanterade skatteunderlag understiger det uppräknade skatteunderlaget skall vidkännas ett avdrag som motsvarar skillnaden mellan skatteunderlagen, multiplicerad med den skattesats som årligen fastställs enligt 10 §.

5 § En kommun eller ett landsting vars invånarbaserade strukturkostnadsersättning överstiger den för landet genomsnittliga invånarbaserade strukturkostnadsersättningen har rätt till ett tillägg som motsvarar mellanskillnaden multiplicerad med antalet invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före utjämningsåret.

6 § En kommun eller ett landsting vars invånarbaserade strukturkostnadsersättning understiger den för landet genomsnittliga invånarbaserade strukturkostnadsersättningen skall vidkännas ett avdrag som motsvarar mellanskillnaden multiplicerad med antalet invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före utjämningsåret.

7 § En kommuns eller ett landstings strukturkostnadsersättning utgörs av summan av en teoretiskt beräknad standardkostnadsersättning för var och en av följande verksamheter och icke verksamhetsanknutna kostnadsslag:

För kommuner: Barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola, gymnasieskola, vatten och avlopp, gator och vägar, näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder, byggkostnader, uppvärmningskostnader, administration, resor och räddningstjänst, befolkningsminskning, svagt befolkningsunderlag och kallortstillägg.

För landsting: Hälso- och sjukvård, högskoleutbildning och kallortstillägg.

Delat huvudmannaskap: Kollektivtrafik.

8 § Vid fördelning inom ett län av tillägg eller avdrag för kollektivtrafik mellan kommuner och landsting skall kommuner respektive landsting ansvara för hälften vardera.

Gemensamma bestämmelser

9 § Ändras Sveriges indelning i kommuner eller landsting, beräknas inkomst- och kostnadsutjämningen på grundval av den indelning som gäller vid utjämningsårets ingång.

10 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beräkningen av tillägg och avdrag enligt 3-6 §§.

Regeringen skall fastställa de skattesatser som skall tillämpas enligt 3 och 4 §§. När regeringen fastställer skattesatserna skall hänsyn tas till överenskommelser mellan landstinget och kommunerna inom landstingsområdet om en ändrad fördelning av uppgifterna inom området och den förändrade fördelning av den sammanlagda landstings- och kommunalskatten som följer av överenskommelserna.

11 § Statistiska centralbyrån skall senast den 10 september året före utjämningsåret lämna uppgift till varje kommun och landsting om preliminära tillägg och avdrag enligt 3-6 §§.

12 § Statistiska centralbyrån fastställer den uppräknade medelskattekraften senast den 31 december året före utjämningsåret.

Skattemyndigheten fastställer tilläggens och avdragens storlek samt lämnar senast den 25 januari utjämningsåret uppgift till varje kommun och landsting om tillägg och avdrag.

13 § Tillägg och avdrag skall under utjämningsåret betalas ut eller dras av i samband med och på motsvarande sätt som gäller vid utbetalningen av kommunalskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

14 § Statistiska centralbyråns eller skattemyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

Föreskrifter om ikraftträdande av denna lag meddelas i lagen (1995:000) om införande av lagen (1995:000) om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting.

3 Förslag till lag om införande av lagen (1995:000) om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Lagen (1995:000) om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting och denna lag träder i kraft den 1 juli 1995 och tillämpas första gången i fråga om utjämningsåret 1996.

2 § Genom lagen (1995:000) om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting upphävs

1. lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner,
2. lagen (1992:671) om skatteutjämningsbidrag till landsting.

3 § De upphävda lagarna enligt 2 § gäller dock fortfarande i fråga om statligt utjämningsbidrag och skatteutjämningsbidrag för år 1995 och tidigare år.

4 § Om det i lag eller någon annan författning hänvisas till föreskrifter som har ersatts genom föreskrifter i lagen (1995:000) om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting, tillämpas i stället de nya föreskrifterna.

5 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer ett referensbidrag för varje kommun och landsting.

6 § Vad som i denna lag benämns bidragsminskning eller bidragsökning utgörs av skillnaden mellan referensbidraget enligt 5 § och summan av kommunens eller landstingets statsbidrag enligt lagen (1995:000) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting och tillägg eller avdrag enligt lagen (1995:000) om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting, om dessa lagar skulle ha gällt år 1995.

7 § Vad som i denna lag sägs om landsting tillämpas också i fråga om kommuner som inte ingår i ett landsting.

Kommuner

8 § Den sammanlagda bidragsminskningen för åren 1996-2003 får uppgå till högst 2 000 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1994.

För de kommuner vars uppräknade skattekraft för år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget år 1993 enligt lagen

(1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner gäller att den sammanlagda bidragsminskningen för åren 1996-2003 får uppgå till högst 4 000 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1994.

9 § Den sammanlagda bidragsminskningen begränsas årligen genom att ett fast införandetillägg betalas ut till de kommuner som får beräknade sammanlagda bidragsminskningar som överstiger beloppsgränserna enligt 8 §.

Ett fast införandetillägg motsvarar skillnaden mellan beloppsgränserna enligt 8 § och den beräknade totala bidragsminskningen.

10 § En årlig begränsning av bidragsminskningen görs för de kommuner vars beräknade bidragsminskning överstiger 250 kronor per invånare. Dessa kommuner får ett rörligt införandetillägg, som uppgår till ett belopp som

- för år 1996 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 250 kronor,
- för år 1997 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 500 kronor,
- för år 1998 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 750 kronor,
- för år 1999 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 000 kronor,
- för år 2000 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 250 kronor,
- för år 2001 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 500 kronor, och
- för år 2002 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 750 kronor.

11 § En årlig begränsning av bidragsminskningen görs för de kommuner vars uppräknade skattekraft för år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget år 1993 enligt lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner. Dessa kommuner får ett rörligt införandetillägg, som uppgår till ett belopp som

- för år 1996 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 500 kronor,
- för år 1997 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 000 kronor,
- för år 1998 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 500 kronor,
- för år 1999 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 2 000 kronor,
- för år 2000 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 2 500 kronor,
- för år 2001 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 3 000 kronor, och

- för år 2002 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 3 500 kronor.

12 § En begränsning av bidragsökningen görs från och med år 1996 till och med år 1998 för de kommuner som får en beräknad bidragsökning genom att dessa kommuner får ett rörligt införandeavdrag. Det rörliga införandeavdraget uppgår till ett belopp som
- för år 1996 är 704 kronor eller, om bidragsökningen är mindre än 704 kronor, den faktiskt beräknade ökningen,
- för år 1997 är 304 kronor eller, om bidragsökningen är mindre än 304 kronor, den faktiskt beräknade ökningen, och
- för år 1998 är 112 kronor eller, om bidragsökningen är mindre än 112 kronor, den faktiskt beräknade ökningen.

Landsting

13 § Den sammanlagda bidragsminskningen för åren 1996-2003 får uppgå till högst 1 200 kronor per invånare i landstinget den 1 november 1994.

14 § Den sammanlagda bidragsminskningen begränsas årligen genom att ett fast införandetillägg betalas ut till de landsting som får beräknade sammanlagda bidragsminskningar som överstiger beloppsgränsen enligt 13 §.
Ett fast införandetillägg motsvarar skillnaden mellan beloppsgränsen enligt 13 § och den beräknade totala bidragsminskningen.

15 § En årlig begränsning görs för de landsting vars beräknade bidragsminskning överstiger 150 kronor per invånare i landstinget. Dessa landsting får ett rörligt införandetillägg, som uppgår till ett belopp som
- för år 1996 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 150 kronor,
- för år 1997 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 300 kronor,
- för år 1998 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 450 kronor,
- för år 1999 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 600 kronor,
- för år 2000 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 750 kronor,
- för år 2001 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 900 kronor, och
- för år 2002 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 050 kronor.

4 Förslag till lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1996

Härigenom föreskrivs följande.

Vid utbetalning av en församlings eller en kyrklig samfällighets fordran enligt 4 a § fjärde stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., skall fordran vid ingången av år 1996 minskas med 7,6 procent.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

5 Förslag till lag om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § För reglering av kommuners och landstings kostnader för viss mervärdesskatt skall det hos Riksgäldskontoret finnas två räntebärande konton, ett för kommunernas räkning (kommunkontot) och ett för landstingens räkning (landstingskontot).

Inbetalningar till kontona

2 § Varje kommun och landsting skall göra inbetalningar till kommunkontot respektive landstingskontot.

3 § En kommun eller ett landstings inbetalningar för ett år skall motsvara ett av Riksskatteverket fastställt tillskott enligt 5 § multiplicerat med antalet invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före inbetalningsåret.

4 § Inbetalning till ett konto skall göras genom att ett belopp enligt 3 § dras av i samband med och på motsvarande sätt som gäller vid utbetalning av kommunalskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

5 § Riksskatteverket skall senast den 10 september varje år fastställa ett belopp för kommunerna och ett belopp för landstingen (tillskott), som skall ligga till grund för kommunernas och landstingens inbetalningar till kontona för närmast följande år.

För kommuner som inte ingår i något landsting utgörs tillskottet av summan av de för övriga kommuner och för landstingen fastställda tillskotten.

6 § Riksskatteverket skall beräkna tillskotten så att inbetalningarna till ett konto med hänsyn tagen till räntan på kontot så nära som möjligt motsvarar utbetalningarna från kontot. Inbetalningarna skall över tiden motsvara utbetalningarna.

Utbetalningar från kontona

7 § Kommuner och landsting får ansöka om utbetalning från kontona för ingående mervärdesskatt som inte dragits av enligt mervärdesskattelagen (1994:200).
Kommunalförbund får ansöka om utbetalning från kommunkontot och landstingskontot för ingående mervärdesskatt som inte dragits av enligt mervärdesskattelagen. Fördelningen mellan kontona görs i förhållande till kommunernas och landstingens deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet.

8 § Vid utbetalning enligt 7 § gäller bestämmelserna i 8 kap. 9 och 10 §§ mervärdesskattelagen (1994:200) i tillämpliga delar.

9 § Kommuner och landsting får ansöka om utbetalning från kontona för de ökade kostnader som till följd av bestämmelserna om mervärdesskatt uppkommer vid upphandling avseende verksamhet inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Utbetalning till kommun och landsting skall ske även då kommunen och landstinget lämnar bidrag till näringsidkare för dennes verksamhet inom nämnda områden.
Utbetalning enligt första stycket får på motsvarande sätt lämnas till kommunalförbund och sådant beställarförbund som bedriver försöksverksamhet enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.

10 § Utbetalningsbeloppet enligt 9 § beräknas enligt schablon.
Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om schablonberäkningen och om förfarandet vid ansökan om utbetalning.

11 § Skattemyndigheten i Kopparbergs län beslutar om utbetalning från kontona.

Överklagande

12 § Skattemyndighetens eller Riksskatteverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.
2. Lagen (1994:1799) om kommuners och landstings hantering av mervärdesskatt för år 1995 gäller fortfarande i fråga om särskilt bidrag för tiden fram till den nya lagens ikraftträdande.

6 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]	
Vad som i denna paragraf sägs om kommun och kommunalskattemedel tillämpas också i fråga om landsting och landstingsskattemedel.	
En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunalskattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av antalet skattekronor i kommunen enligt skattemyndighetens beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer enligt tredje stycket som har fastställts i december året före beskattningsåret.	En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunalskattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av *de sammanlagda beskattningsbara inkomsterna* i kommunen enligt skattemyndighetens beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer enligt tredje stycket som har fastställts i december året före beskattningsåret.
I december varje år skall regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställa två uppräkningsfaktorer som skall svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket. Den ena skall avse förändringen mellan andra och första året före beskattningsåret. Den andra skall avse förändringen mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret.	
Vad som återstår, sedan avräkning har skett enligt 52 § uppbördslagen (1953:272), 12 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare och *8 § lagen (1987:560) om skatteutjämningsavgift*, skall skattemyndigheten fördelat per månad utanordna till kommunen den tredje	Vad som återstår, sedan avräkning har skett enligt 52 § uppbördslagen (1953:272), 12 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare och *4 § lagen (1995:000) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting*, skall skattemyndigheten fördelat per månad utanordna till

[1] Lagen omtryckt 1973:437.
[2] Senaste lydelse 1994:314.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämställs med allmän helgdag inte skall medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får skattemyndigheten dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari och februari grundats på inte motsvarar en tolftedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i mars månad.	kommunen den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämställs med allmän helgdag inte skall medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får skattemyndigheten dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari och februari grundats på inte motsvarar en tolftedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i mars månad.
	En delavräkning av de preliminära kommunalskattemedlen skall ske när den årliga taxeringen under beskattningsåret har avslutats. Delavräkningen sker med utgångspunkt i ett belopp motsvarande produkten av skatteunderlaget enligt nämnda taxering, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och uppräkningsfaktorn för beskattningsåret (omräknade preliminära kommunalskattemedel). Om detta belopp överstiger det belopp som kommunen har uppburit enligt andra stycket, skall skattemyndigheten betala ut överskjutande belopp till kommunen. I motsatt fall skall kommunen återbetala mellanskillnaden. Utbetalning eller återbetalning skall göras i januari året efter beskattningsåret.
En slutavräkning av kommunalskattemedlen skall ske när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den	En slutavräkning av kommunalskattemedlen skall ske när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om dessa överstiger de *omräknade* preliminära kommunalskattemedlen enligt *femte* stycket skall *skattemyndigheten betala ut* överskjutande belopp till *kommunen*. I motsatt fall skall *kommunen* återbetala mellanskillnaden. Utbetalning eller återbetalning skall *göras i januari* andra året efter beskattningsåret.	skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om *summan av* dessa överstiger *summan av* de preliminära kommunalskattemedlen enligt *andra* stycket skall överskjutande belopp *betalas ut* till *kommuner*. I motsatt fall skall *kommuner* återbetala mellanskillnaden. Utbetalning eller återbetalning skall *ske genom ökning eller minskning av det generella statsbidraget till kommuner enligt lagen (1995:000) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting* andra året efter beskattningsåret.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om utbetalning av kommunalskattemedel för år 1995 och tidigare år.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:417) om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landsting och församlingar

Härigenom föreskrivs att 2 — 4 §§ lagen (1979:417) om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landsting och församlingar[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[2]	
Om en kommuns område har ändrats eller en ny kommun bildats skall från och med det beskattningsår då indelningsändringen träder i kraft preliminära kommunalskattemedel *och omräknade preliminära kommunalskattemedel* enligt 4 § andra *och sjätte styckena* lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., när det är möjligt, beräknas med hänsyn tagen till den förändring av skatteunderlaget i kommunen som indelningsändringen medfört. I andra fall skall medlen beräknas med hänsyn tagen till den förändring av invånarantalet i kommunen som indelningsändringen medfört.	Om en kommuns område har ändrats eller en ny kommun bildats skall från och med det beskattningsår då indelningsändringen träder i kraft preliminära kommunalskattemedel enligt 4 § andra *stycket* lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., när det är möjligt, beräknas med hänsyn tagen till den förändring av skatteunderlaget i kommunen som indelningsändringen medfört. I andra fall skall medlen beräknas med hänsyn tagen till den förändring av invånarantalet i kommunen som indelningsändringen medfört.
3 §[3]	
I fråga om ett område som har överförts från en kommun till en annan skall vid avräkning av preliminära kommunalskattemedel *och omräknade preliminära kommunalskattemedel* som beräknats på grundval av taxeringarna under året innan indelningsändringen träder i kraft och det följande året fordran hos eller skuld till staten påföras den kommun till vilken området har hört enligt den äldre indelningen.	I fråga om ett område som har överförts från en kommun till en annan skall vid avräkning av preliminära kommunalskattemedel som beräknats på grundval av taxeringarna under året innan indelningsändringen träder i kraft och det följande året fordran hos eller skuld till staten påföras den kommun till vilken området har hört enligt den äldre indelningen.

Om en kommun har delats, skall en sådan fordran eller skuld påföras kommunerna enligt den nya indelningen i förhållande till de olika delarnas andel av skatteunderlaget i den odelade kommunen under det år taxeringen avser.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
En fordran eller skuld, som avser en kommun som har lagts samman med en annan kommun, skall påföras den kommun som bildats genom sammanläggningen.	
4 §[4]	
Vad som har sagts i denna lag om kommun och kommunalskatt skall gälla också för landsting och landstingsskatt. Bestämmelserna i 1 *och 3* §§ skall gälla också för församling och församlingsskatt.	Vad som har sagts i denna lag om kommun och kommunalskatt skall gälla också för landsting och landstingsskatt. Bestämmelserna i 1 § skall gälla också för församling och församlingsskatt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996. Äldre bestämmelser skall fortfarande tillämpas i fråga om slutavräkning av kommunalskattemedel för år 1995 och tidigare år samt i fråga om församlingsskatt.

[1] Senaste lydelse av lagens rubrik 1992:1588.
[2] Senaste lydelse 1994:1985.
[3] Senaste lydelse 1992:1588.
[4] Senaste lydelse 1992:1588.

8 Förslag till lagom ändring i lagen (1994:961) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1995

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1994:961) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1995 skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
Vid utbetalning av kommunal- eller landstingsskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., skall för inkomståret 1995 kommunalskattemedlen minskas med *1 025* kronor per invånare i kommunen den 1 november 1994 och landstingsskattemedlen med *311* kronor per invånare i landstinget den 1 november 1994.	Vid utbetalning av kommunal- eller landstingsskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., skall för inkomståret 1995 kommunalskattemedlen minskas med *851* kronor per invånare i kommunen den 1 november 1994 och landstingsskattemedlen med *252* kronor per invånare i landstinget den 1 november 1994.
För en kommun som inte ingår i ett landsting skall kommunalskattemedlen minskas med *1 336* kronor per invånare i kommunen den 1 november 1994.	För en kommun som inte ingår i ett landsting skall kommunalskattemedlen minskas med *1 103* kronor per invånare i kommunen den 1 november 1994.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

[1] Senaste lydelse 1994:1965.

9 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs att 12, 13, 19, 23, 41 och 52 §§ i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
12 §	
Riksbanken får i valutapolitiskt syfte köpa, sälja och förmedla utländsk valuta, utländska statspapper, andra lätt omsättningsbara skuldebrev i utländsk valuta och guld samt rättigheter och skyldigheter som anknyter till nämnda tillgångar.	*I valutapolitiskt syfte får Riksbanken* *1.* köpa, sälja och förmedla utländsk valuta, utländska statspapper, andra lätt omsättningsbara skuldebrev i utländsk valuta och guld samt rättigheter och skyldigheter som anknyter till nämnda tillgångar, *2. ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta för de ändamål som avses i 1 § andra stycket lagen (1988:1387) om statens upplåning.*
13 §	
I valutapolitiskt syfte får riksbanken ta upp utländsk kredit och kredit i utländsk valuta, bevilja kredit till annan centralbank och till Internationella valutafonden *samt* bevilja kredit inom ramen för verksamheten i Banken för internationell betalningsutjämning.	I valutapolitiskt syfte får Riksbanken ta upp utländsk kredit och kredit i utländsk valuta, bevilja kredit till annan centralbank och till Internationella valutafonden, bevilja kredit inom ramen för verksamheten i Banken för internationell betalningsutjämning *samt bevilja kredit för Europeiska unionens system för medelfristigt finansiellt stöd.*
Efter medgivande av riksdagen får Riksbanken i valutapolitiskt syfte bevilja kredit till andra internationella finansorgan som Sverige är medlem i och sluta avtal om långsiktiga internationella låneåtaganden.	
Riksbanken får också efter medgivande av riksdagen av egna medel tillskjuta insatskapital i *internationella finansorgan som Sverige är medlem i.*	Riksbanken får också efter medgivande av riksdagen av egna medel tillskjuta insatskapital i *Internationella valutafonden.*
19 §	
I syfte att påverka kreditmarknaden får riksbanken 1. köpa, sälja och förmedla svenska statspapper, andra lätt omsättningsbara skuldebrev samt rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tillgångar,	*I penningpolitiskt syfte får Riksbanken* 1. köpa, sälja och förmedla svenska statspapper, andra lätt omsättningsbara skuldebrev samt rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tillgångar,

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2. *om särskilda skäl finns* ge ut egna skuldebrev *med kort löptid.*	2. ge ut egna skuldebrev.

23 §

Riksbanken skall ta emot betalningar till och göra utbetalningar för staten.

För att täcka statens kortfristiga medelsbehov får riksbanken bevilja staten kontokredit.	*Riksbanken får ta emot inlåning från staten.* *Riksbanken får inte bevilja kredit till eller förvärva skuldförbindelse direkt från staten, annat offentligt organ eller institution inom Europeiska unionen.* *Riksbanken får dock inom ramen för övriga bestämmelser i denna lag bevilja kredit till och förvärva skuldförbindelse från kreditinstitut som ägs av staten eller annat offentligt organ.*

41 §[1]

Av fullmäktige avgörs

1. frågor om föreskrifter som riktar sig till enskilda,
2. frågan om fastställande av arbetsordning samt andra viktigare frågor om Riksbankens organisation och arbetsformer,
3. frågor om systemet för att bestämma kronans värde i förhållande till andra valutor,
4. frågor om riktlinjer för förvaltningen av de tillgångar som anges i 11 §,
5. frågor om viktigare internationella kreditavtal,
6. frågor om diskonto och om räntevillkor vid ut- och inlåning enligt 18 § första stycket samt villkor vid utlåning enligt 18 § andra stycket,
7. frågor om viktigare rekommendationer till eller överenskommelser med kreditinstitut,
8. frågor om kassakrav och särskild avgift när kassakrav inte uppfylls,
9. frågor om *statens kontokredit,* | 9. frågor om *räntevillkor på statens konto,*
10. frågor om förvärv av aktier eller andelar enligt 24 §,
11. viktigare frågor om ackord, avskrivning, nedsättning eller eftergift av fordran,
12. frågor om upprättande av personalförteckning, om beslut som avses i 37 § samt om tillsättande av tjänster som riksbanksdirektör, avdelningschef eller regionchef,

[1]Senaste lydelse 1991:1538.

13. frågor om skiljande från annan anställning än provanställning eller om skiljande från uppdrag eller om disciplinansvar, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning,

14. frågor om vilken personal och vilka uppdragstagare som skall åläggas anmälningsskyldighet enligt 38 § andra stycket,

15. övriga frågor som enligt denna eller annan lag skall avgöras av fullmäktige, samt

16. frågor som fullmäktige finner vara av större vikt eller som riksbankschefen hänskjuter till fullmäktige.

Ärenden som inte skall avgöras av fullmäktige avgörs av riksbankschefen. I den mån sådana ärenden inte är av det slag att de behöver prövas av riksbankschefen, får de avgöras av annan tjänsteman enligt vad som anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut.

52 §[2]

Den särskilda avgiften enligt 51 § skall svara mot en ränta på underskottet för varje dag som uppgår till två gånger *diskontot vid varje tid, om inte annat följer av andra stycket.*

Om riksbankens samlade kredit enligt 18 § första stycket till bankinstituten är så stor att motsvarande högsta räntesats (marginalräntan) överstiger den i första stycket angivna räntan minskad med tre procentenheter, skall avgiften svara mot en ränta på underskottet för varje dag som överstiger marginalräntan med tre procentenheter.

Den särskilda avgiften enligt 51 § skall svara mot en ränta på underskottet för varje dag som uppgår till två gånger *den utlåningsränta som Riksbanken tillämpar vid beviljande av kredit till bankinstitut enligt 18 § första stycket.*

Om det finns särskilda skäl, får avgiften sättas ned helt eller delvis.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

[2]Senaste lydelse 1990:1150.

10 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1387) om statens upplåning

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ i lagen (1988:1387) om statens upplåning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Efter särskilt bemyndigande som lämnas av riksdagen för ett budgetår i sänder får regeringen eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret ta upp lån till staten för att	
1. finansiera löpande underskott i statsbudgeten och andra utgifter som grundar sig på riksdagens beslut,	
2. tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutat om,	
3. amortera, lösa in och i samråd med Riksbanken köpa upp statslån, samt	
4. tillgodose riksbankens behov av valutareserv *och av statspapper för marknadsoperationer.*	4. tillgodose Riksbankens behov av valutareserv. *Riksbanken skall betala full ersättning för statens kostnader för upplåning för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv. Regeringen kan dock, i samråd med Riksbanken, besluta annat om det finns särskilda skäl.*
2 §[1]	
Lån som har tagits upp av staten enligt 1 § förvaltas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av Riksgäldskontoret.	
	Om staten tar upp ett lån för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv, får de medel som Riksbanken tillför staten i utbyte mot de lånade medlen endast användas för återbetalning av samma lån. Regeringen kan dock, i samråd med Riksbanken, besluta annat om det finns särskilda skäl.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

[1]Senaste lydelse 1989:246.

11 Förslag till lag om fortsatt giltighet av vissa övergångsbestämmelser till lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden

Härigenom föreskrivs följande i fråga om lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden[1].

Punkterna 2-4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1991:1857) om ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden, vilka gäller till utgången av juni 1995, skall fortsätta att gälla.

[1]Lagen omtryckt 1991:1857.

12 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden[1]

dels att punkten 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (1991:1857) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse,

dels att övergångsbestämmelserna till lagen (1994:1078) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3. I fråga om placering av de medel som avvecklingsstyrelsen förvaltar gäller den upphävda 36 § lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden. Medlen skall *med inriktning på en framtida utskiftning av dessa* placeras så att kraven på god avkastning *och riskspridning* tillgodoses. Till avvecklingsstyrelsens förvaltning skall hänföras avkastningen av de medel som styrelsen förvaltar.	3. I fråga om placering av de medel som avvecklingsstyrelsen förvaltar gäller den upphävda 36 § lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden. Medlen skall placeras så att kraven på god avkastning tillgodoses. Till avvecklingsstyrelsens förvaltning skall hänföras avkastningen av de medel som styrelsen förvaltar.

Styrelsen får inte förvärva så många vid Stockholms fondbörs inregistrerade aktier i ett aktiebolag att dessa uppgår till 30 procent eller mer av samtliga aktier i bolaget eller, om aktierna har olika röstvärde, att röstetalet för aktierna uppgår till 30 procent eller mer av röstetalet för samtliga aktier i bolaget.

Om det vid utgången av juni 1995 återstår något av de medel som enligt punkt 12 reserverats för det premiegrundande allemanssparandet eller avvecklingsstyrelsens verksamhet, *tillfaller* dessa medel *statsverket.*	Om det vid utgången av juni 1995 återstår något av de medel som enligt punkt 12 reserverats för det premiegrundande allemanssparandet eller avvecklingsstyrelsens verksamhet, *skall* dessa medel *tillfalla Allmänna pensionsfonden och förvaltas av avvecklingsstyrelsen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

[1] Lagen omtryckt 1991:1857.

13 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Härigenom föreskrivs i fråga om mervärdesskattelagen (1994:200) att 7 kap. 1 och 2 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap.	
1 §[1]	
Skatt enligt denna lag tas ut med 25 procent av beskattningsunderlaget om inte annat följer av andra *eller tredje* stycket.	Skatt enligt denna lag tas ut med 25 procent av beskattningsunderlaget om inte annat följer av andra stycket.
Skatten tas ut med 21 procent av beskattningsunderlaget för omsättning, gemenskapsinternt förvärv och import av sådana livsmedel och livsmedelstillsatser som avses i 1 § livsmedelslagen (1971:511) med undantag för	
a) vatten från vattenverk,	
b) spritdrycker, vin och starköl som tillhandahålls av det detaljhandelsbolag som avses i 15 § andra stycket lagen (1977:293) om handel med drycker, och	
c) tobaksvaror.	
Skatten tas ut med 12 procent av beskattningsunderlaget för	
1. rumsuthyrning i hotellrörelse eller liknande verksamhet samt upplåtelse av campingplatser och motsvarande i campingverksamhet,	
2. personbefordran utom sådan befordran där resemomentet är av underordnad betydelse,	
3. transport i skidliftar,	
4. omsättning av sådana konstverk som avses 9 a kap. 5 §, och som ägs av upphovsmannen eller dennes dödsbo, *och*	4. omsättning av sådana konstverk som avses 9 a kap. 5 §, och som ägs av upphovsmannen eller dennes dödsbo,
5. import av sådana konstverk, samlarföremål och antikviteter som avses i 9 a kap. 5-7 §§.	5. import av sådana konstverk, samlarföremål och antikviteter som avses i 9 a kap. 5-7 §§,
	6. omsättning, gemenskapsinternt förvärv och import av sådana livsmedel och livsmedelstillsatser som avses i 1 § livsmedelslagen (1971:511) med undantag för

[1] Lydelse enligt prop. 1994/95:202.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	a) vatten från vattenverk,
	b) spritdrycker, vin och starköl, och
	c) tobaksvaror.
	2 §[2]
Vid omsättning som anges i 3 och 4 §§ beräknas beskattningsunderlaget med utgångspunkt i det i nämnda paragrafer angiva värdet. Beskattningsunderlaget utgörs av detta värde minskat med	Vid omsättning som anges i 3 och 4 §§ beräknas beskattningsunderlaget med utgångspunkt i det i nämnda paragrafer angiva värdet. Beskattningsunderlaget utgörs av detta värde minskat med
1. 20 procent när skattesatsen enligt 1 § är 25 procent,	1. 20 procent när skattesatsen enligt 1 § är 25 procent, *och*
2. 17,36 procent när skattesatsen är 21 procent, och	
3. 10,71 procent när skattesatsen är 12 procent.	2. 10,71 procent när skattesatsen är 12 procent.

Vid omsättning som medför skattskyldighet enligt 1 kap. 2 § första stycket 2-4 utgörs dock beskattningsunderlaget av det i 3 § angivna värdet utan sådan minskning som anges i första stycket.

I 9 a kap. finns särskilda bestämmelser om beräkning av beskattningsunderlaget vid omsättning i vissa fall av begagnade varor, konstverk, samlarföremål och antikviteter.

I 9 b kap. finns särskilda bestämmelser om beräkning av beskattningsunderlaget vid omsättning i viss resebyråverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

[2] Lydelse enligt prop. 1994/95:202.

14 Förslag till lag om ändring i tullagen (1994:1550)

Härigenom föreskrivs att tullagen (1994:1550) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
87 §	
Om den som deklarerat en vara för övergång till fri omsättning med tillämpning av förenklat deklarationsförfarande eller lokalt klareringsförfarande inte har kommit in med kompletterande tulldeklaration vid den tidpunkt då denna senast skulle ha lämnats, påförs han en särskild avgift (förseningsavgift).	Om den som deklarerat en vara för övergång till fri omsättning med tillämpning av förenklat deklarationsförfarande eller lokalt klareringsförfarande inte har kommit in med kompletterande tulldeklaration vid den tidpunkt då denna senast skulle ha lämnats, påförs han en särskild avgift (förseningsavgift).
Förseningsavgiften är *300 kronor*. Avgiften är dock *600 kronor*, om den tullskyldige anmodats att lämna tulldeklarationen, men inte fullgjort skyldigheten inom den bestämda tiden.	Förseningsavgiften är *400 kronor*. Avgiften är dock *800 kronor*, om den tullskyldige anmodats att lämna tulldeklarationen, men inte fullgjort skyldigheten inom den bestämda tiden.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

Innehållsförteckning

1 Den kommunala ekonomin m.m.
1.1 Inledning 1
1.2 Den kommunala sektorns ekonomiska utrymme 4
1.2.1 Utgångspunkter för en samhällsekonomisk bedömning 4
1.2.2 Kommunsektorns ekonomi de senaste åren 7
1.2.3 Bedömning av kommunsektorns ekonomi åren 1995-2000 13
1.2.4 Riktlinjer för utvecklingen de närmaste åren samt förslag till statsbidrag för år 1996 14
1.2.5 Reviderad bedömning för år 1995 19
1.2.6 Ekonomiska regleringar år 1996 mellan staten och de kyrkliga kommunerna 20
1.3 Ett nytt bidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting 22
1.3.1 Inledning 22
1.3.2 Principiella utgångspunkter för ett nytt bidrags- och utjämningssystem 24
1.3.3 Utjämning av skatteinkomster mellan kommuner respektive landsting 29
1.3.4 Utjämning för strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting . 37
1.3.5 Generellt statsbidrag till kommuner och landsting 56
1.3.6 Införandet av det nya bidrags- och utjämningssystemet 59
1.3.7 Bidrags- och utjämningssystemets fortlevnad m.m. 64
1.4 Ändrat system för återbetalning av mervärdesskatt till kommuner och landsting 69
1.5 Vissa frågor om statens relationer till kommuner och landsting 73
1.5.1 Inledning 73
1.5.2 Uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten 74
1.5.3 Den statliga revisionens roll avseende verksamhet med kommunal anknytning 74
1.5.4 Minskad statlig styrning 76
1.5.5 Översyn av kommunallagens ekonomikapitel . . . 77
1.5.6 Möjligheter att effektivisera den kommunala verksamheten 78
1.5.7 Haninge kommun 80
1.5.8 Malmö och Göteborgs kommuner 84
1.6 Vissa anslagsfrågor 85
1.7 Upprättade lagförslag 87
1.8 Författningskommentarer 88
1.8.1 Lagen om generellt statsbidrag till kommuner och landsting 88

1.8.2 Lagen om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting 89
1.8.3 Förslag till lag om införande av lagen (1995:000) om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting 92
1.8.4 Lag om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting 96
1.8.5 Övriga lagförslag 99
1.9 Förslag till riksdagsbeslut 100
2 Förbud mot monetär finansiering m.m. 102
2.1 Inledning 102
2.2 Statens kortfristiga likviditetshantering 102
2.2.1 Bakgrund 102
2.2.2 Ställningstaganden för ny lagstiftning 105
2.3 Riksbankens kapitalinsatser i internationella finansorgan 109
2.3.1 Bakgrund 109
2.3.2 Ställningstaganden för ny lagstiftning 110
2.4 Begreppet marginalränta i lagstiftningen 111
2.4.1 Bakgrund 111
2.4.2 Ställningstaganden för ny lagstiftning 112
2.5 Upprättade lagförslag 112
2.6 Förslag till riksdagsbeslut 112
3 Förvaltningsmyndigheternas ledning 114
3.1 Bakgrund 114
3.2 Utgångspunkter och allmänna överväganden 115
3.3 Redovisning 115
3.4 Skälen för regeringens förslag 120
3.5 Förslag till riksdagsbeslut 121
4 Allmänna pensionsfonden 122
4.1 Avvecklingsstyrelsen m.m. 122
4.2 Upprättade lagförslag 124
4.3 Förslag till riksdagsbeslut 124
5 Sänkning av mervärdesskatten på livsmedel 125
5.1 Upprättade lagförslag 125
5.2 Förslag till riksdagsbeslut 126
6 Anslagsfrågor 127
6.1 Fastighetsförvaltning och statlig lokalförsörjning 127
6.2 Vissa centrala myndigheter 127
6.3 Statliga arbetsgivarfrågor 128
6.4 Upprättade lagförslag 129
6.5 Förslag till riksdagsbeslut 129

Bilaga 7.1 130
7.1.1 Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över (SOU 1994:144) Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting . . . 130

7.1.2 Sammanfattning av betänkandet Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting (SOU 1994:144) 131

7.1.3 1 Förslag till lag om generellt statsbidrag till kommuner och landsting 136
2 Förslag till lag om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting 137
3 Förslag till lag om införande av lagen (1995:000) om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting 140
4 Förslag till lag med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1996 143
5 Förslag till lag om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting 144
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. . . . 146
7 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:417) om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landsting och församlingar 149
8 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:961) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1995 151
9 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank 152
10 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1387) om statens upplåning 155
11 Förslag till lag om fortsatt giltighet av vissa övergångsbestämmelser till lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden 156
12 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden 157
13 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200) 158
14 Förslag till lag om ändring i tullagen (1994:1550) 160

Utbildningsdepartementet

Utbildningsdepartementet
(Åttonde huvudtiteln)

Engångsvisa besparingar

Med anledning av det ansträngda budgetläget gör regeringen bedömningen att engångsbesparingar behöver göras inom Utbildningsdepartementets område. Detta kommer att göras bl.a. genom indragning av reservationer från budgetåret 1993/94 och genom nedskärningar av vissa anslag för innevarande budgetår. En genomgång visar att det på anslagen för forskning och för universitet och högskolor finns vissa reservationer som inte redan är intecknade, och som skulle kunna dras in. Cirka 213 miljoner kronor sparas genom reservationsmedelsindragning och 86 miljoner genom neddragningar av innevarande års anslag. Sammanlagt sparas härigenom 300 miljoner kronor.

För budgetåret 1995/96 föreslås i det följande besparingar på sammanlagt ca 150 miljoner kronor. Dessutom föreslås en minskning av resurserna för vuxenstudiestöd med 451 miljoner kronor på grund av ändrade villkor i arbetslöshetsförsäkringen och utbildningsbidragssystemet.

Åtgärder för att öka integrationen av invandrare

I enlighet med vad som redovisats under avsnittet D. Invandring m.m. i Arbetsmarknadsdepartementets bilaga följer här en redovisning av några av de aktuella insatserna på Utbildningsdepartementets område.

Skolan har en viktig funktion att fylla när det gäller att underlätta invandrares integration. Den nyligen tillsatta kommittén (Dir. 1995:19), med uppgift att belysa det inre arbetet i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, skall bl.a. överväga på vilket sätt skolan kan ta till vara det faktum att vårt samhälle är mångkulturellt och använda detta som en resurs i sitt arbete.

I propositionen Vissa betygsfrågor m.m. (prop.1994/95:174) har regeringen föreslagit att svenska som andraspråk skall betraktas som ett eget ämne i alla skolformer. Ämnet bör ha en egen kursplan för respektive skolform med en tydlig beskrivning av ämnets syfte, karaktär och struktur samt mål. Kursplanens krav skall särskilt inriktas på att eleverna skall uppnå en god kommunikationsförmåga samt en begreppsbildning och en djupförståelse. I de frivilliga skolformerna är avsikten att svenska som andraspråk skall vara ett kärnämne.

Regeringen har i olika sammanhang uppmärksammat invandrarnas situation i det svenska samhället. I årets budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil. 11) föreslog regeringen 125 miljoner kronor för särskilda insatser i invandrartäta storstadsområden. Syftet med insatserna är att stärka kompetensen och öka arbetskraftsdeltagandet samt att konkret bidra till en god social utveckling och hindra utanförskap.

Regeringen har uppdragit åt Skolverket att göra en översyn av hemspråksundervisningen. Bland annat skall forskningsresultat och erfarenheter av språkutveckling och inlärningen av hemspråk och svenska tas fram. Uppdraget skall redovisas i mars 1996.

För vuxna invandrare utgör skolan genom sin förmedling av svenskundervisning en av de första och viktigaste kontakterna med det svenska samhället. Språkutbildningen och annan nödvändig kompletterande utbildning gör skolan till den förmedlande länken ut i det svenska samhällslivet och arbetslivet. De vuxna invandrarnas situation i skolan kommer att beröras av den kommande utredningen om ett nationellt kunskapslyft för vuxna.

Inom utbildningsområdet skall ytterligare insatser göras för att underlätta invandrares integration i det svenska samhället. Vid fördelningen av de medel som föreslagits i årets budgetproposition för sysselsättningsskapande åtgärder inom gymnasieskolan och komvux – samt på liknande sätt vad gäller folkhögskolorna och studieförbunden – prioriteras verksamheter i de fyra kommunerna Stockholm, Göteborg, Malmö och Botkyrka.

C. Universitet och högskolor m.m.

Vårdhögskoleutbildningen

Bakgrund

Regeringen anmälde i budgetpropositionen (prop. 1994/95:100, bil. 9) att förslag rörande höjd kvalitet i vårdutbildningen skulle presenteras i kompletteringspropositionen. Efter en bakgrundsteckning av vårdhögskoleområdet redovisar regeringen i det följande sina bedömningar.

Volym och kostnader

Vårdhögskolor finns i varje landsting samt Göteborgs och Malmö kommuner, däremot inte på Gotland. I Stockholm finns dessutom tre enskilda vårdhögskolor, finansierade genom landstingsbidrag.

Antal utnyttjade årsstudieplatser (uåp) läsåret 1993/94 samt vårdhögskolornas kostnader år 1993 (miljoner kronor).

Anordnare	Uåp Antal	%	Landstingens nettokostnad	Uppdrag m.m.	Statsbidrag	Total kostnad
Totalt (exkl. enskilda vårdhögsk.)	17 138	100	725,8	96,2	201,7	1 023,7
Därav: vårdhögskolor vid universitet (6)	8 112	47	306,9	42,7	91,9	441,5
landsting med ramavtal (6)	2 823	16	119,5	10,6	31,8	161,9

Budgetåret 1994/95 var Utbildningsdepartementets statsbidrag till utbildning för vårdyrken (nedan kallat det selektiva statsbidraget) 222 miljoner kr från anslaget C 43. Enskilda och kommunala högskoleutbildningar m.m.

Antal nybörjarplatser vid vårdutbildningsprogram 1993/94 (exklusive enskilda vårdhögskolor).

Utbildningsprogram	Antal enheter	Nybörjarplatser	%
Totalt (exkl. enskilda vårdhögskolor)	26	6 046	100
Sjuksköterskor	26	3 657	60
Sjukgymnaster	8	593	10
Arbetsterapeuter	8	443	7
Social omsorg	20	763	13
Tandhygienister	8	155	3
Laboratorieassistenter	ht-94 : 13	435	7

Härjämte finns utbildning av ett mindre antal hörselvårdsassistenter vid fyra enheter och ortopedingenjörer vid en enhet samt olika kurser eller påbyggnadsutbildningar.

Kostnader för olika utbildningar

I samband med förhandlingar med Landstingsförbundet gjorde Vårdutbildningsförhandlaren (dir. 1994:76) beräkningar av kostnaderna för vårdhögskoleutbildning med en tillämpning av det statliga resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning med de priser som gäller för budgetåret 1994/95. Beräkningsunderlaget utgjordes av tio landsting med sammantaget 9 064 helårsstudenter, cirka 60% av alla studenter i vårdutbildning.

Resultatet extrapolerat till att avse hela Sverige sammanfattas i följande tabell.

Utbildnings-program	Helårsstudenter	Tilldelning	Helårsstud. i riket	Kostnader för riket miljoner kr
Sjuksköterskor	5 758	392,4	9 589	653,5
Sjukgymnaster	627	41,2	1 532	100,7
Arbetsterapeuter	749	46,7	1 351	84,3
Laboratorieassistenter	844	58,7	1 039	72,3
Social omsorg	806	31,4	1 417	55,3
Tandhygienister	193	12,8	205	13,6
Hörselassistenter	87	5,3	87	5,3
Fristående kurser			1 977	135,4
Totalt	9 064	588,6	17 197	1 120,3

Ramavtal

Regeringen har godkänt de ramavtal om vårdhögskoleutbildning som Vårdutbildningsförhandlaren på statens vägnar träffat med landstingen i Hallands län, Örebro län, Västmanlands och Sörmlands län samt Västernorrlands och Jämtlands län. Regeringens godkännande föregicks av att Riksrevisionsverket (RRV) granskade avtalen. RRV:s påpekanden föranleder dels regeringen att göra vissa inskränkningar i sitt godkännande, dels åtgärder på den lokala nivån. Enligt ramavtalen åtar sig respektive landsting att lämna utbildningsuppdrag till berörd statlig högskola. Avtalen skall gälla fr.o.m. den 1 juli 1995 till den 31 december 1999 och förlängs därefter med tre år i taget. I anslutning till ramavtalen har landstingen med respektive högskola, högskolorna i Halmstad och Örebro samt Mälardalens högskola och Mitthögskolan, träffat avtal om utbildningsuppdrag samt överflyttningsavtal.

Utvärdering

Regeringen gav i december 1994 Kanslersämbetet i uppdrag att utvärdera "de medellånga vårdutbildningarna". Resultatet av utvärderingsarbetet skall redovisas på sådant sätt att det bl.a. kan ligga till grund för bedömningar av lärosätenas rätt att utfärda examina. Uppdraget skall redovisas senast den 1 april 1996.

Pågående utvecklingsarbete

I såväl betänkandet Vårdhögskolor (SOU 1993:12) som propositionen Utbildning och forskning Kvalitet och konkurrenskraft (prop. 1993/94:177, bet. 1993/94:UbU13, rskr. 1993/94:400) markerades behovet av ökad kvalitet och bättre forskningsanknytning i vårdutbildningen. Under senare

tid har vårdhögskoleutbildningarna förlängts till 120 poäng (tandhygienistutbildningen till 80 poäng) och utbildningsplanerna har på många håll omarbetats av högskolorna i syfte att därigenom nå ökad kvalitet. En rad lärartjänster på adjunktsnivå har ersatts eller kompletterats med högskolelektorat. Vidare har ett flertal landsting inrättat centra (enheter) för vårdforskning och utvecklingsarbete. Likaså finns ett antal samarbetsavtal med främst medicinska fakulteter. Genom att bilda Hälsouniversitetet i Linköping, som består av en integration mellan universitetet och landstingets vårdhögskola, har Östergötlands läns landsting och Linköpings universitet sökt stärka samverkan mellan vårdutbildningen och främst läkarutbildningen vid universitetet. Landstinget och universitetet har i syfte att nå längre i denna samverkan inlett förhandlingar om ett organisatoriskt samgående där vårdhögskolan blir en del av universitetet.

Även om allt detta har skett återstår ett betydande arbete med att förstärka forskningsanknytningen av vårdhögskoleutbildningarna.

Utvecklingsbehov

Kvalitetsfrågan

Ett genomgående tema för den aktuella reformeringen av vårdhögskolan är att öka utbildningens kvalitet, bl.a. genom att förstärka dess forskningsanknytning. Denna kan medföra:

- modernare kurser i utbildningen med de senaste forskningsrönen,
- mer högskolemässig uppläggning av undervisningen med mindre passivt mottagande av kunskap och mer aktivt eget arbete,
- mer kvalificerade lärare med magister/doktorskompetens,
- lättare och därigenom ökad övergång från grundutbildning till forskarutbildning.

Detta leder i sin tur till en långsiktig personalförstärkning av forskningen och därigenom ökar vårdforskningen både inom och utanför universiteten.

Landstingens önskemål

Göteborgs kommun har hemställt om förhandlingar i syfte att uppnå fullständigt förstatligande av Vårdhögskolan i Göteborg. Även Uppsala läns landsting och Västerbottens läns landsting har redovisat intresse av fullständigt förstatligande, dvs. statlig finansiering och statligt utbildningsuppdrag för vårdhögskoleutbildningarna i Uppsala respektive Umeå.

Även om det främst är landsting med universitetsorter som har uttryckt sådana önskemål, är också andra landsting intresserade av en sådan uppläggning, bl.a. Örebro läns landsting.

Inom andra landsting debatteras fortfarande frågan om ändrat huvudmannaskap. Det är t.ex. fallet i Kronobergs län.

Regeringens bedömning: Innan förhandlingar om ansvaret för utbildningsuppdrag tas upp med ett landsting som begär det bör staten pröva hur respektive vårdhögskolas utbildningsutbud passar in i en nationell struktur.

Till dess resultaten av Kanslersämbetets utvärdering kunnat analyseras bör därför förhandlingar med ytterligare landsting påbörjas endast om det föreligger särskilda skäl för det och om den aktuella vårdhögskolans verksamhet kan ses som en självklar del i en framtida nationell struktur.

Bestämmelserna för det selektiva statsbidraget för vårdhögskoleutbildning bör också ses över. Statsbidraget bör i framtiden kunna fördelas så att det främjar forskningsanknytning bättre än vad som är fallet i dag.

Skälen för regeringens bedömning:

En nationell struktur

Riksdagen beslutade våren 1994 – med anledning av propositionen Utbildning och forskning Kvalitet och konkurrenskraft (prop.1993/94:177, bet. 1993/94:UbU13, rskr. 1993/94:400) – att skapa utrymme för alternativa samarbets- och huvudmannaskapsformer vid vårdhögskolorna. Att vårdhögskoleutbildning anordnas av staten, landsting och enskilda utbildningsanordnare kan aktivt bidra till utvecklingen av utbildning och forskning inom vårdområdet. Statens engagemang måste dock avvägas så att det inte verkar konserverande på den nu existerande strukturen. Många av vårdhögskolorna är små och olika möjligheter till samverkan och profilering måste kunna tas till vara i framtiden. En översyn av denna struktur bör inte bara avse *var* staten skall ta ansvar för vårdhögskoleutbildningen, utan också *hur* ansvaret för dessa utbildningar i framtiden bör fördelas mellan staten och landstingen.

Olika skäl kan på sikt göra det nödvändigt att ompröva vårdhögskolor i ett nationellt perspektiv. Det kan gälla vårdhögskolor som ligger nära en universitetsort, vårdhögskolor som har en relativt liten utbildningsvolym eller som inte har tillgång till tillfredsställande praktikplatser.

Kanslersämbetets utvärdering kommer att belysa kvaliteten i de olika vårdhögskolornas utbildning. Innan resultaten av utvärderingen föreligger är det för tidigt att ta ställning till vilka åtgärder som bör vidtas för att förbättra kvaliteten. Endast om det finns särskilda skäl kan det vara aktuellt att innan ovanstående frågor klarlagts ta upp nya förhandlingar om att förändra ansvaret för vårdhögskoleutbildningar.

Det selektiva statsbidraget

Statsbidrag lämnas i dag till utbildning för vårdyrken med sammanlagt 222 miljoner kr. Statsbidraget motsvarar ca 20% av landstingens kostnader för att bedriva denna utbildning. Bidraget fördelas efter hur många

studenter landstinget har och är inte beroende av vilka utbildningsprogram de genomför. Bidraget är alltså detsamma för studenter i sjuksköterskeutbildning och i laboratorieassistentutbildning.

En översyn av bestämmelserna för statsbidraget bör syfta till att anpassa dessa till det resurstilldelningssystem som sedan 1993 gäller för universitet och högskolor. Statsbidraget kan därmed bli starkare relaterat till den utbildning som de olika landstingen finansierar. I en budgetdialog av den typ som förs med universiteten och högskolorna skapas ett forum där omfattningen och inriktningen av den utbildning som landstingen bedriver kan diskuteras.

Inom översynen bör också prövas om staten genom bidragets utformning kan bidra till framväxten av en mer rationell struktur för vårdhögskoleutbildningarna. Den kan avse dels utbildningens fördelning på orter, dels möjligheterna att differentiera statsbidragets andel av totalkostnaden för olika utbildningar. Särskilt gäller det frågan om de utbildningar som i hög grad är regionalt eller nationellt rekryterande skall få högre bidrag.

Översynen bör också omfatta den ersättning som landstingen enligt högskolelagen (SFS 1992:1434) 5 kap. 4 § och förordningen (1989:26, omtryck 1994:36) om ersättning för statlig högskoleutbildning skall erlägga till staten för viss högskoleutbildning. Utgångspunkten bör vara att kostnadsfördelningen mellan staten och landstingen skall vara densamma för en vårdutbildning oavsett i vems regi den anordnas.

Det finns också skäl att pröva om det inom en för översynens område oförändrad ekonomisk ram går att lämna ekonomiska bidrag till en förstärkt forskningsanknytning av vårdhögskoleutbildningarna. Som rörlig resurs för forskning vid vårdhögskolorna anvisas medel till de medicinska och samhällsvetenskapliga fakulteterna. En förstärkning är angelägen bl.a. eftersom dessa medel framstår som alltmer otillräckliga när antalet disputerade lärare vid vårdhögskolorna ökar.

Vissa anslagsfrågor

C 43. Enskilda och kommunala högskoleutbildningar m.m.

Regeringens förslag: Ytterligare medel för tillkommande kostnader för mervärdesskatt anvisas till Chalmers tekniska högskola AB och Stiftelsen Högskolan i Jönköping för budgetåret 1995/96.

Skälen för regeringens förslag: Enligt de ramavtal som slutits mellan staten och stiftelsehögskolorna skall stiftelsehögskolorna i jämförelse med de statliga universiteten och högskolorna på ett konkurrensneutralt sätt belastas med mervärdesskatt. Regeringen beräknade därför i årets budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 9) medel med anledning av högre kostnader för mervärdesskatt för Chalmers tekniska högskola AB och Stiftelsen Högskolan i Jönköping under anslaget C 43. Enskilda och kommunala högskoleutbildningar m.m. Anslagspostens storlek är emellertid svår att förutsäga. För innevarande budgetår kommer kostnaderna att

överstiga det budgeterade beloppet. Medel under anslaget C 45. Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. kommer engångsvis att anvisas stiftelsehögskolorna för att täcka tillkommande kostnader.

För att undvika ett budgeterat underskott för budgetåret 1995/96 bör anslaget C 43. Enskilda och kommunala högskoleutbildningar m.m. tillföras 47 500 000 kr för att täcka tillkommande kostnader. Vissa medel har även beräknats under anslaget C 45. Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. under åttonde huvudtitelns reservationsanslag *Enskilda och kommunala högskoleutbildningar m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar 47 500 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 9.

C 44. Utvecklingsverksamhet och internationell samverkan

Regeringens förslag: En besparing om 30 000 000 kr görs genom att det för nästa budgetår föreslagna beloppet minskas från 90 390 000 till 60 390 000 kr.

Skälen för regeringens förslag: Under detta anslag beräknas medel för utvecklingsverksamhet och internationell samverkan med anledning av Sveriges inträde i Europeiska unionen m.m.

För nästa budgetår har regeringen tidigare föreslagit att anslaget C 44. Utvecklingsverksamhet och internationell samverkan skall uppgå till 90 390 000 kr. Regeringen föreslår nu en besparing om 30 000 000 kr under detta anslag för nästa budgetår. Regeringen beräknar att de svenska åtagandena i utvecklingsverksamhet och internationell samverkan ändå skall kunna upprätthållas.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

2. under åttonde huvudtitelns reservationsanslag *Utvecklingsverksamhet och internationell samverkan* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 30 000 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 9.

C 45. Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor

Regeringens förslag: Anslaget C 45. Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. minskas till följd av ökning av anslaget C 47. Övriga utgifter inom forskning och forskarutbildning enligt förslag i propositionen om jämställdhet mellan kvinnor och män inom utbildningsområdet (prop. 1994/95:164). Därutöver görs en besparing på 22 500 000 kr.

Skälen för regeringens förslag: I budgetpropositionen (prop. 1994/95:100 bil. 9 s. 258) föreslog regeringen att riksdagen under anslaget C 45. Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. skulle anvisa 735 340 000 kr för nästa budgetår. Den beräkning som låg till grund för regeringens förslag byggde på att ett belopp om drygt 279 miljoner kronor skulle stå till regeringens disposition.

I propositionen om jämställdhet mellan kvinnor och män inom utbildningsområdet (prop. 1994/95:164) har regeringen föreslagit riksdagen att under anslaget C 47. Övriga utgifter inom forskning och forskarutbildning anvisa 37 500 000 kr utöver vad som begärdes för detta ändamål i budgetpropositionen. Det ytterligare beloppet är avsett att bekosta de särskilda åtgärder som skall förstärka jämställdheten mellan män och kvinnor inom utbildningsområdet. Om riksdagen bifaller regeringens förslag i prop. 1994/95:164 bör – inte minst mot bakgrund av det angelägna i att minska statsbudgetens utgifter – de medel som är avsedda att stå till regeringens disposition under anslaget C 45. Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. kunna begränsas i förhållande till vad som bedömdes krävas när statsbudgetförslaget gjordes upp. Anslagsanvisningen kan begränsas till 697 840 000 kr. Det ankommer på regeringen att i regleringsbrev fördela anslagsmedlen anvisade till regeringens disposition på olika ändamål och mottagare.

Regeringen föreslår härutöver en besparing på anslaget om 22 500 000 kr. Som en följd av detta föreslår regeringen att anslaget Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. budgetåret 1995/96 fastställs till 675 340 000 kr.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

3. under åttonde huvudtitelns reservationsanslag *Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 22 500 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 9.
4. under förutsättning att riksdagen godkänner regeringens förslag i prop. 1994/95:164 om anslag till Övriga utgifter inom forskning och forskarutbildning under åttonde huvudtitelns reservationsanslag *Vissa särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är ytterligare

37 500 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 9.

D. Nationella och internationella forskningsresurser

Vissa anslagsfrågor

D 19. Europeisk forskningssamverkan

1994/95	Anslag	477 355 000
1995/96	Förslag	560 033 000

Regeringens förslag: En besparing om 82 500 000 kr görs på anslaget genom att det för nästa budgetår föreslagna beloppet under anslagsposten 7. Till regeringens disposition, minskas från 182 133 000 kr till 99 633 000 kr.

Skälen för regeringens förslag: Anslaget Europeisk forskningssamverkan omfattar medel för Sveriges deltagande i internationella, främst europeiska, forskningsorganisationer. Även kostnader i samband med Sveriges deltagande i Europeiska unionens (EU:s) forskningsprogram bekostas med medel från anslaget, dock inte de kostnader som Sverige betalar genom sin medlemsavgift till EU.

Kostnaderna för det svenska deltagandet i EU:s forskningsprogram är svåra att beräkna. Deltagandet kräver medfinansiering från svensk sida eftersom EG-kommissionen endast betalar en del av kostnaderna. Ju fler svenska forskare och företag som medverkar i EU:s forskningsprogram desto större behov av nationella medel.

För nästa budgetår har regeringen tidigare föreslagit att anslaget D 19. Europeisk forskningssamverkan, skall uppgå till 642 533 000 kr. Regeringen föreslår nu en besparing om 82 500 000 kr under detta anslag för nästa budgetår. Regeringen beräknar att de svenska åtagandena i det internationella forskningssamarbetet ändå skall kunna fullgöras. Om så inte blir fallet får dessa finansieras inom ramen för ordinarie anslag.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

5. under åttonde huvudtitelns ramanslag *Europeisk forskningssamverkan* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 82 500 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100, bil. 9.

E. Studiestöd m.m.

1. Studiestöd till deltidsstuderande i komvux

Regeringens förslag: För studerande i kommunal vuxenutbildning (komvux) och vid statens skolor för vuxna som inte bedriver studier på heltid avpassas beloppet för studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa till studiernas omfattning under terminen.

Skälen för regeringens förslag: Studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd (svux) samt särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa) lämnas för studier på heltid eller på minst halvtid. För närvarande uttrycks studieomfattningen i komvux när det gäller studiestöd i s.k. studiestödspoäng. Det är Centrala studiestödsnämnden (CSN) som fastställer studiestödspoäng för varje kurs samt antalet poäng för heltid respektive deltid. Den som studerar på minst halvtid har rätt till deltidsstudiestöd, i princip hälften av ett helt studiestöd. I de flesta utbildningar fungerar detta relativt väl, eftersom undervisningen i sådana fall som regel är upplagd för halvtidsstudier. I komvux däremot, där utbildningen bygger på ett kurssystem, är reglerna ofördelaktiga för dem som studerar på deltid. Den som t.ex. har en studieomfattning motsvarande 75 % av heltid får inte 75 % av ett helt studiestöd utan 50 %. Det har gjort att många lägger in kurser i sitt studieprogram som de egentligen inte behöver för att komma upp till ett poängtal som ger helt studiestöd. Problemet har förts fram i olika sammanhang.

Frågan har beretts inom Utbildningsdepartementet. Efter samråd med bl.a. Skolverket och CSN föreslår regeringen att studiestödet till deltidsstuderande som läser på minst halvtid skall avpassas till studiernas omfattning. För att undvika omprövningar vid mindre förändringar i studieåtagandet är det emellertid lämpligt att differentieringen görs så att beloppet i studiestöd blir detsamma vid en studieomfattning inom intervall på t.ex. tio studiestödspoäng.

Den föreslagna ändringen leder till förbättrade ekonomiska möjligheter vid deltidsstudier och större frihet att växla omfattning i studierna. Ett antal studerande som med nuvarande regler åtar sig att studera på heltid kommer sannolikt att välja en lägre studieomfattning, när de ekonomiska villkoren förbättras. Utflödet av bidrag i studiemedelssystemet påverkas därmed och beräknas minska med 25 miljoner kronor. Ändringen kan också bidra till att studieavbrotten minskar och att resurserna i komvux kan utnyttjas mer effektivt.

De ändrade reglerna föreslås avse både studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa och träda i kraft den 1 januari 1996. Det bör ankomma på regeringen, eller den myndighet som regeringen utser, att meddela närmare bestämmelser om studieomfattning för rätt till studiestöd för deltidsstuderande som här avses. Den grundläggande regeln om att storleken av studiestödet skall kunna bestämmas i förhållande till studiernas omfattning bör dock tas in dels i en ny para-

graf, 4 kap. 14 §, i studiestödslagen, dels i 7 kap. 7 § samma lag. Genom en ändring i 2 § lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa blir regeln också tillämplig på särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa.

I Studiestödsutredningens uppdrag (dir. 1994:148) ingår att pröva frågan om studiestöd vid deltidsstudier. Ställningstagande till behovet av andra förändringar rörande deltidsstudiestödet bör anstå till dess utredningen lagt sitt förslag.

2. Sänkt ersättningsnivå i arbetslöshetsförsäkringen påverkar vuxenstudiestödet

Regeringens förslag: Medelstilldelningen under vissa vuxenstudiestödsanslag minskas med sammanlagt 451,1 miljoner kronor som en följd av ändrade villkor i arbetslöshetsförsäkringen och utbildningsbidragssystemet.

Skälen för regeringens förslag: Under tionde huvudtitelns anslag A 5. föreslås att kompensationsnivån i arbetslöshetsförsäkringen skall sänkas från 80 till 75 % av den försäkrades dagsförtjänst från och med den 1 januari 1996. Vidare föreslås att miniminivån i försäkringen och i det kontanta arbetsmarknadsstödet sänks från 245 till 230 kr per dag. Dessa förändringar påverkar också vuxenstudiestödet. Utgifterna för vuxenstudiebidrag beräknas minska med 132,1 miljoner kronor under budgetåret 1995/96, varav för tiden juli 1995 – juni 1996 med 112 miljoner kronor. En ytterligare minskning av medelsåtgången med 319 miljoner kronor beräknas till följd av att den nuvarande dagpenningen i utbildningsbidragssystemet, 338 kr, som grundar miniminivån för vuxenstudiestöd sänks från och med den 1 juli 1995 (prop. 1994/95:100 bil. 11, bet. 1994/95:AU11, rskr. 1994/95:233). Det är i huvudsak de extra resurser som beräknats för särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa under perioden juli 1995 – juni 1996 som påverkas av denna ändring.

Minskningen av medelsåtgången fördelar sig på följande sätt.

	12 mån. (Mkr)	18 mån. (Mkr)
Anslag E 5.		
Särskilt vuxenstudiestöd	25,9	43,1
Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa	403,4	405,0
Anslag E 8.		
Särskilt vuxenstudiestöd till studerande vid vissa lärarutbildningar	1,7	3,0
Sammanlagt	431,0	451,1

Regeringen föreslår att riksdagen

6. antar regeringens förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1973:349),
7. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa,
8. under åttonde huvudtitelns förslagsanslag *Studiemedel m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 25 000 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 9,
9. under åttonde huvudtitelns reservationsanslag *Vuxenstudiestöd m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 448 100 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 9,
10. under åttonde huvudtitelns förslagsanslag *Särskilt vuxenstudiestöd till studerande vid vissa lärarutbildningar* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 3 000 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 9.

3. Sammanläggning av svux och svuxa

Regeringens bedömning: Den av riksdagen begärda utredningen om sammanläggning av olika former av vuxenstudiestöd kan inte slutföras till den 1 juli 1995.

Skälen för regeringens bedömning: Studiestödsutredningen skall enligt sina direktiv (1994:148) med förtur behandla frågan om en samordning av det särskilda vuxenstudiestödet (svux) och det särskilda vuxenstudiestödet för arbetslösa (svuxa). Inriktningen skall vara att ett förslag läggs i sådan tid att ändrade bestämmelser kan träda i kraft den 1 juli 1995. Uppdraget har sin grund i socialförsäkringsutskottets av riksdagen godkända uttalande i juni 1994 att denna fråga skall utredas med förtur (bet. 1993/94:SfU25, rskr. 1993/94:438). Utredningen, som nyligen börjat sitt arbete, har i en skrivelse till Utbildningsdepartementet konstaterat att det inte är möjligt för utredningen att lämna förslag i sådan tid att riksdagen kan fatta beslut om ett genomförande redan till den 1 juli 1995. Utredningen anser vidare att frågan om en sammanläggning av svux och svuxa är av sådan principiell karaktär att den inte bör behandlas särskilt, utan bör ingå i den samlade bedömningen av samordningsmöjligheter inom studiestödsområdet i dess helhet. Enligt utredningens mening är det önskvärt att ett ställningstagande i saken får redovisas i utredningens huvudbetänkande i april 1996.

I *ett* avseende anser emellertid utredningen att en samordning av reglerna mellan de båda stödformerna bör komma till stånd snarast. Det gäller bestämmelserna om för vilken tid svux och svuxa maximalt kan beviljas för studier på gymnasial nivå. Enligt svuxa-reglerna kan stöd lämnas för studier på grundskolenivå samt under högst två terminer för studier på

gymnasieskolenivå. Svux och studiemedel kan beviljas för gymnasiala studier under tre år och för ytterligare tid om det finns särskilda skäl. Utredningen föreslår att reglerna för svuxa ändras så att stöd får beviljas för studier på gymnasial nivå enligt de bestämmelser som gäller för svux och studiemedel.

Regeringen delar utredningens uppfattning att ett ställningstagande i frågan om en sammanläggning av svux och svuxa bör tas först när utredningens slutliga bedömning rörande samordningsmöjligheter föreligger. Regeringen förordar därför att avgörandet i denna fråga får anstå tills vidare. Den största delen av resurserna för svuxa är beräknade för att motsvara arbetsmarknadspolitiskt betingade utbildningsinsatser framför allt i komvux. Dessa insatser läggs praktiskt taget alltid ut på högst ett år. Enligt regeringens mening bör även frågan om den längsta tid för vilken studiestöd kan beviljas för studier på gymnasial nivå ingå i de slutliga överväganden som skall ske i anledning av utredningens förslag.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1973:349)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1973:349)[1]
dels att 7 kap. 7 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny bestämmelse, 4 kap. 14 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

14 §

När studerande i kommunal och statlig vuxenutbildning bedriver studier på mer än halvtid men mindre än heltid får studiemedlens storlek bestämmas i förhållande till studiernas omfattning.

Föreskrifter om tillämpningen av första stycket meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

7 kap.

7 §[2]

Till en studerande som uppfyller villkoren för ersättning från en arbetslöshetskassa eller som under den längsta tid som ersättning kan betalas ut har uppburit ersättning från någon arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd i form av dagpenning lämnas vuxenstudiestöd enligt 7 a, 7 b och 8 b §§.

Till en annan studerande lämnas särskilt vuxenstudiestöd enligt bestämmelserna i 8, 8 a och 8 b §§.

När studerande i kommunal och statlig vuxenutbildning bedriver studier på mer än halvtid men mindre än heltid får storleken av det vuxenstudiestöd som annars skulle lämnas enligt föreskrifterna

[1] Lagen omtryckt 1987:303.

[2] Lydelse enligt prop. 1994/95:100 bil. 9.

i första och andra stycket, bestämmas i förhållande till studiernas omfattning.

Föreskrifter om tillämpningen av tredje stycket meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 §[3]
Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa lämnas enligt bestämmelserna i 7 kap. 7 a och 7 b §§ studiestödslagen (1973:349) vare sig den studerande är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte. I övrigt skall bestämmelserna i 1 kap. 5 och 8 §§, 7 kap. 1, 2, 4–5 a, 8 b, 9 och 17–20 §§ samt 9 kap. 1–3 och 7 §§ studiestödslagen tillämpas på särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa.	Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa lämnas enligt bestämmelserna i 7 kap. 7 a och 7 b §§ studiestödslagen (1973:349) vare sig den studerande är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte. I övrigt skall bestämmelserna i 1 kap. 5 och 8 §§, 7 kap. 1, 2, 4–5 a §§, *7 § tredje och fjärde stycket,* 8 b, 9 och 17–20 §§ samt 9 kap. 1–3 och 7 §§ studiestödslagen tillämpas på särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

[3] Lydelse enligt prop. 1994/95:100 bil 9.

F Övriga ändamål

F 2. Utvecklingsarbete inom Utbildningsdepartementets område

Regeringens förslag: Statsbidrag för försöksverksamhet inom den medieburna utbildningen skall ges till de utbildningsanordnare som regeringen eller – efter regeringens bemyndigande – en annan myndighet bestämmer. Sammanlagt beräknas 16 385 000 kr under budgetåret för detta ändamål under anslaget F 2. Utvecklingsarbete inom Utbildningsdepartementets område varmed anslaget beräknas till 41 616 000 kr varav 27 466 000 kr beräknats för juli 1995 – juni 1996.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anmälde i budgetpropositionen (1994/95:100, bil. 9) sin avsikt att tillsätta en kommitté för att analysera förutsättningar för en samlad utveckling av den medieburna utbildningen. I detta sammanhang skall också en försöksverksamhet inom den medieburna utbildningen vad gäller skolväsendet bedrivas. Regeringen föreslår därför att 16 385 000 kr beräknas under anslaget F 2. Utvecklingsarbete inom Utbildningsdepartementets område för detta ändamål. Regeringen avser att senare meddela närmare bestämmelser om användningen av medlen. Försöksverksamhet med medieburen utbildning skall också genomföras inom folkbildningen och den högre utbildningen med medel som anvisas särskilt.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

11. under åttonde huvudtitelns reservationsanslag *Utvecklingsarbete inom Utbildningsdepartementets område* för budgetåret 1995/96 anvisar 16 385 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 9.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag om ändring i studiestödslagen (1973:349)	4 kap. 14 §, 7 kap. 7 §	

Jordbruksdepartementet

Jordbruksdepartementet

(Nionde huvudtiteln)

B. Jordbruk och trädgårdsnäring

B 1. Statens jordbruksverk

Under de närmaste budgetåren kommer tillfälliga ersättningar från EU att utbetalas till Sverige när olika regleringar införs, t.ex. bidrag för att införa vissa kontrollsystem. Med hänsyn till dessa inkomsters karaktär och omfattning bör medlen tas upp som inkomst på ramanslaget B 1. Statens jordbruksverk och disponeras av verket för avsedda ändamål.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

godkänner vad regeringen anfört om dispositionen av ramanslaget Statens jordbruksverk.

B 10. Från EG-budgetens jordbruksfond finansierade regionala stöd

Under rubriken Från EG-budgeten finansierade regionala stöd till jordbruket har i prop. 1994/95:100 bil. 10 föreslagits ett belopp på 284 miljoner kronor motsvarande den medfinansiering från EG-budgeten som beräknats för vissa regionala stöd till jordbruket under budgetåret 1995/96.

Det i budgetpropositionen föreslagna beloppet har beräknats motsvara EG:s jordbruksfonds kostnader för stöd till jordbruk i mindre gynnade områden inom ramen för det s.k. mål 5 a inkl. den del som avser mål 6-området. Regeringen har tidigare denna dag redovisat sitt ställningstagande vad gäller redovisningen av återflödet till Sverige från olika strukturfonder. Enligt förslaget bör återflödet från jordbruksfonden i sin helhet redovisas under Jordbruksdepartementets huvudtitel. Detta medför att också den del av medfinansieringen från Jordbruksfonden som avser mål 5 b, mål 6 vad avser landsbygdsutvecklingsåtgärder samt de s.k. gemenskapsinitiativen skall redovisas under denna huvudtitel. Totalt beräknas de ytterligare utbetalningarna för dessa åtgärder under budgetåret 1995/96 till 60 miljoner kronor.

Mot bakgrund av regeringens ställningstagande bör förevarande anslag ökas med 60 miljoner kronor och därmed uppgå till 344 miljoner kronor, varav 192 miljoner kronor beräknat för juli 1995–juni 1996. Anslaget bör

i stället benämnas Från EG-budgetens jordbruksfond finansierade regionala stöd.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

under ett förslagsanslag på nionde huvudtiteln benämnt *Från EG-budgetens jordbruksfond finansierade regionala stöd* för budgetåret 1995/96 anvisar 60 000 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 10 under anslagsrubriken Från EG-budgeten finansierade regionala stöd till jordbruket.

B 14. Intervention och exportbidrag för jordbruksprodukter

Regeringen föreslog i prop. 1994/95:100 att anslaget Intervention och exportbidrag för jordbruksprodukter skulle föras upp med 1 575 000 000 kr för budgetåret 1995/96. Anslaget finansieras helt från EG inom ramen för EG:s jordbruksfond (FEOGA). Anslaget disponeras av Statens jordbruksverk.

Regeringen föreslog i prop. 1994/95:125 att Statens jordbruksverk skulle ansvara för utbetalning av stöd till producentorganisationerna på fiskets område. Riksdagens godkännande bör inhämtas så att anslaget Intervention och exportbidrag för jordbruksprodukter för budgetåret 1995/96 får belastas med utgifter för överskottshantering av fisk motsvarande ca 6 miljoner kronor. Återflödet från EG bör inbetalas på inkomsttitel 6113 Interventioner.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

godkänner vad som förordas rörande finansieringen m.m. av statens utgifter för överskottshantering av fisk.

C. Fiske

I prop. 1994/95:100 bil. 10 har regeringen föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, för budgetåret 1995/96 under angivna anslagsrubriker beräkna följande belopp.

C 5. Bidrag till fiskevård 5 418 000 kr
C 6. Ersättning för intrång i enskild fiskerätt m.m. 1 500 000 kr

Regeringen tar nu upp dessa frågor

C 5. Bidrag till fiskevård

1993/94 Utgift 3 609 200 Reservation 188 217
1994/95 Anslag 3 612 000
1995/96 Förslag 5 418 000
varav 3 612 000 beräknat för juli 1995–juni 1996

Från anslaget lämnas bidrag bl.a. till fiskevård och till kostnader för bildande av fiskevårdsområden enligt förordningen (1985:440) om statsbidrag till fritidsfiske.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen
till *Bidrag till fiskevård* för budgetåret 1995/96 anvisar ett reservationsanslag på 5 418 000 kr.

C 6. Ersättning för intrång i enskild fiskerätt m.m.

1993/94 Utgift 1 104 211
1994/95 Anslag 1 000 000
1995/96 Förslag 1 500 000
varav 1 000 000 beräknat för juli 1995–juni 1996

Från anslaget täcks kostnader för bl.a. ersättningar enligt lagen (1985:139) om ersättning för intrång i enskild fiskerätt och för bidrag enligt förordningen (1985:145) om statsbidrag till fritidsfisket inom vissa områden.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen
till *Ersättning för intrång i enskild fiskerätt m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar ett förslagsanslag på 1 500 000 kr.

F. Växtskydd och jordbrukets miljöfrågor

I prop. 1994/95:100 bil. 10 har regeringen föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, för budgetåret 1995/96 under angivna anslagsrubriker beräkna följande belopp.

F 4. Statens maskinprovningar: Uppdragsverksamhet 1 000 kr
F 5. Bidrag till Statens maskinprovningar 8 106 000 kr

Regeringen tar nu upp dessa frågor

F 4. Statens maskinprovningar: Uppdragsverksamhet

1993/94 Utgift	-
1994/95 Anslag	1 000
1995/96 Förslag	1 000

Under anslaget tas upp ett formellt belopp på 1 000 kr till uppdragsverksamheten.

Statens maskinprovningar bedriver verksamhet inom två affärsområden, SMP Besiktning och SMP Eurotest. SMP Besiktning besiktigar fordon, mobila maskiner och lyftanordningar. SMP Eurotest bedriver certifiering och provning för maskintillverkare.

Regeringens överväganden

I prop. 1994/95:5 föreslogs att Statens maskinprovningar skulle ombildas till aktiebolag den 1 april 1995. Propositionen återkallades sedermera (skr. 1994/95:30). Regeringen överväger för närvarande frågan om Statens maskinprovningars framtida verksamhet. Riksdagen har i ett betänkande (1994/95:TU8) gett regeringen tillkänna att förutsättningarna för ett samgående mellan AB Svensk Bilprovning och Statens maskinprovningar bör prövas. Inom regeringskansliet avses frågan hanteras i en särskild tjänstemannagrupp. Arbetet skall bedrivas med sikte på att en proposition i ämnet skall kunna föreläggas riksdagen under hösten 1995.

I avvaktan på att den pågående beredningen gällande Statens maskinprovningars framtida organisation slutförs föreslår regeringen att till Statens maskinprovningar uppförs ett anslag på 1 000 kr för uppdragsverksamheten.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

till *Statens maskinprovningar: Uppdragsverksamhet* för budgetåret 1995/96 anvisar ett anslag på 1 000 kr.

F 5. Bidrag till Statens maskinprovningar

1993/94 Utgift	7 280 000
1994/95 Anslag	5 165 000
1995/96 Förslag	8 106 000
varav 5 375 000 beräknat för juli 1995–juni 1996	

Anslaget disponeras för allmännyttig verksamhet, avvecklingskostnader och regionalt stöd till provningsanläggningen i Umeå.

Regeringens överväganden

Med anledning av ovannämnda prop. 1994/95:5, som senare återkallades,

har Statens maskinprovningar omstrukturerat sin verksamhet. Det har bl.a. inneburit att delar av den verksamhet som var beroende av driftbidrag avvecklats. Som konsekvens av detta har även administrationen minskats och en av provningsanläggningarna lagts ned. Omstruktureringen har inneburit avvecklingskostnader, som kommer att belasta även kommande budgetår.

I avvaktan på beredningen av frågan om Statens maskinprovningars framtida verksamhetsform föreslår regeringen att anslaget tas upp med 8 106 000 kr för budgetåret 1995/96 för att täcka omstruktureringskostnader m.m.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

till *Bidrag till Statens maskinprovningar* för budgetåret 1995/96 anvisar ett förslagsanslag på 8 106 000 kr.

Arbetsmarknads-departementet

Arbetsmarknadsdepartementet (Tionde huvudtiteln)

Inledning

Som regeringen framhållit i proposition 1994/95:218 En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m. är den viktigaste uppgiften att skapa förutsättningar för näringslivet att expandera så att sysselsättningen kan öka och arbetslösheten pressas ned. Arbetsmarknadspolitiken spelar här en central roll för att främja ekonomisk tillväxt, stabilitet och en rättvis fördelning. Genom en flexibel och väl fungerande arbetsmarknad undviks inflationsdrivande flaskhalsar. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken måste också inriktas mot att motverka långtidsarbetslöshet och rundgång mellan öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I nämnda proposition presenteras flera förslag som innebär en effektivare användning av resurserna, en ökad samverkan, färre regler och mindre detaljstyrning och därmed en bättre uppföljning. Vidare föreslås åtgärder som motverkar långtidsarbetslösheten och hävdar arbetslinjen. I föreliggande proposition föreslår regeringen ytterligare förändringar i samma riktning.

Under littera A. Arbetsmarknad m.m. föreslås att kompensations- och ersättningsnivåerna i arbetslöshetsersättningarna sänks. Dessutom föreslås en skärpning av arbetsvillkoret i arbetslöshetsersättningen. Detta minskar belastningen på statsbudgeten. Dessutom innebär det en harmonisering med övriga socialförsäkringar då regeringen tidigare i denna proposition föreslagit motsvarande sänkningar i sjukersättningssystemen och föräldraförsäkringen.

Vidare föreslås en begränsning för dem som erhåller arbetslöshetsersättning vid sidan av tillsvidareanställning på deltid samt vissa förändringar av teknisk natur.

Den reviderade finansplanen föranleder en ny anslagsberäkning för anslaget Bidrag till arbetslöshetsersättning m.m. I förhållande till 1995 års budgetproposition ökar anslaget trots en lägre öppen arbetslöshet och ovan nämnda besparingar. Detta beror på ökade åtgärdsvolymer i form av arbetslivsutveckling och datortek samt större räntebetalningar.

Lönegarantifonden avskaffas och ett nytt förslagsanslag, Bidrag till lönegarantiersättning, förs upp under tionde huvudtiteln. Utan att öka belastningen på statsbudgeten beräknas den skuld som kvarstår från lönegarantifonden kunna amorteras av till utgången av budgetåret 1997.

Under littera D. Invandring m.m. föreslår regeringen åtgärder som motverkar den ökande segregationen i invandrartäta bostadsområden. Vidare föreslås att medel avsätts för att underlätta bosniska flyktingars hemvändande samt för överföring av personer från Bosnien-Hercegovina till Sverige för medicinsk vård. Till sist föreslås mer rättvisa utbetalningsregler för ersättningen till kommunerna för åtgärder för flyktingar.

A. Arbetsmarknad m.m.

A 5. Bidrag till arbetslöshetsersättning m.m.

För budgetåret 1995/96 har riksdagen under anslaget Bidrag till arbetslöshetsersättning m.m. anvisat ett förslagsanslag på 59 765 000 000 kr (prop. 1994/95:100 bil. 11, bet. 1994/95:AU11, rskr. 1994/95:233).

Vissa förslag i denna proposition och nya prognoser över arbetslöshetens utveckling m.m. föranleder justeringar av de beräknade kostnaderna.

Kompensationsnivån i arbetslöshetsförsäkringen sänks från 80 till 75 %

Regeringens förslag: Kompensationssnivån i arbetslöshetsförsäkringen sänks fr.o.m. den 1 januari 1996 från 80 till 75 % av dagsförtjänsten före arbetslösheten.

Skälen till regeringens förslag: Dagpenning lämnas i dag med 80 % av den försäkrades dagsförtjänst före arbetslösheten upp till högsta dagpenning. För den som har vissa pensionsförmåner är kompensationsgraden lägre och avdrag görs för den pension som den arbetslöse uppbär. Regeringens förslag innebär ingen förändring i pensionsreglerna eller för de fall då den arbetslöse får ersättning vid arbetslöshet från annan än arbetslöshetskassa.

Huvudsakligen två skäl ligger bakom regeringens förslag till en sänkning av kompensationsnivån i arbetslöshetsförsäkringen. Det ena är det statsfinansiella läget. Arbetslöshetsförsäkringen går med stort underskott trots den förstärkning av finansieringen som gjorts genom omläggningen av arbetsgivarnas socialavgifter samt återinförandet av finansieringsavgiften från arbetslöshetskassorna. För det andra innebär en sänkning av kompensationsnivån en harmonisering i detta avseende av arbetslöshetsförsäkringen och övriga socialförsäkringar. Även om det underlag på vilket dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen beräknas inte är detsam-

ma som det på vilket sjukersättning och föräldrapenning beräknas bör kompensationsgraden ändå vara densamma.

Regeringen föreslår i denna proposition att kompensationsnivån i sjukersättningssystemen och föräldraförsäkringen ändras till 75 % av inkomsten. Samma kompensationsnivå bör gälla i arbetslöshetsförsäkringen. Detta kommer att medföra en större likhet vad gäller dagpenningen från det olika försäkringsformerna, vilket i sin tur leder till att det inte kommer att finnas något intresse att välja den ena försäkringsformen före den andra av enbart ekonomiska skäl. Eftersom arbetslinjen också gäller inom sjukförsäkringsområdet där man verkar för rehabilitering förstärker likheten i kompensationsnivåerna den försäkrades intresse att inte skjuta upp sin återgång till arbetsmarknaden.

Förslaget föranleder en ändring i 20 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och vad gäller inkomstrelaterad ersättning från KAS en ändring av övergångsbestämmelserna i lagen (1994:1674) om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd. Förslaget bör gälla fr.o.m. den 1 januari 1996.

Grundbeloppet i det kontanta arbetsmarknadsstödet sänks

Även de som erhåller kontant arbetsmarknadsstöd bör beröras av motsvarande sänkning av kompensationsgraden. Regeringen avser därför, under förutsättning att riksdagen godkänner förslaget om kompensationsnivån inom arbetslöshetsförsäkringen, att fr.o.m. den 1 januari 1996 sänka grundbeloppet i det kontanta arbetsmarknadsstödet från 245 till 230 kr per dag. Detta innebär att den lägsta ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen och inkomstrelaterad KAS också sänks till 230 kr per dag.

Utbildningsbidragen

Den som är berättigad till dagpenning från arbetslöshetskassa och deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd där utbildningsbidrag lämnas får ett utbildningsbidrag som motsvarar ersättningen från arbetslöshetskassan. Motsvarande regler gäller för den som uppbär inkomstrelaterad KAS. En sänkning av ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen medför således motsvarande sänkning av utbildningsbidragen. För de personer som inte är berättigade till inkomstrelaterad ersättning lämnas utbildningsbidrag motsvarande grundbeloppet i det kontanta arbetsmarknadsstödet. Ett sänkt grundbelopp påverkar således även dessa utbildningsbidrag.

Besparingens storlek

Den besparing som uppnås genom en sänkt ersättningsnivå till 75 % och sänkt grundbelopp till 230 kr uppgår under tionde huvudtiteln till sammanlagt 2,5 miljarder kronor för budgetåret 1995/96.

Ersättning vid sidan av deltidsarbete

I 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil. 11) föreslog regeringen en 20-årsgräns för rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Riksdagen godkände inte förslaget (bet. 1994/95:AU11, rskr. 1994/95:233). För att ändå minska utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen förordade riksdagen att regeringen ändrar i förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring avseende ersättning vid sidan av deltidsarbete.

Deltidsarbetslösheten har i många år varit ett stort problem och utbudet av deltidsanställningar har ökat. Kvinnorna utgör större delen av de deltidsarbetslösa och det är ett genomgående mönster att deltidsarbetslöshet återfinns inom kvinnodominerade branscher, dvs. anställda inom den offentliga sektorn och de delar inom den privata sektorn som har många kvinnor anställda såsom handel, kontor, turism och övriga servicenäringar. Det finns flera orsaker till deltidsproblematiken varav reglerna i arbetslöshetsersättningen är en icke oväsentlig sådan. Arbetsgivaren kan i och med reglerna om utfyllnad från arbetslöshetsförsäkringen vända sig till en större krets arbetstagare än den som enbart önskar deltidsarbete. Arbetsgivaren kan också hålla ner sina kostnader genom att ha deltidsanställda som när arbetsgivaren så önskar tillfälligt erbjuds mertid. Genom generösa regler för utfyllnad med arbetslöshetsersättning saknar arbetsgivaren motiv att organisera arbetet så att arbetslöshet inte uppstår.

För de deltidsarbetslösa arbetstagarnas del innebär reglerna om utfyllnad med arbetslöshetsersättning att de kan få ekonomisk ersättning för den tid då arbetsgivaren inte kan erbjuda arbete i den omfattning som arbetstagaren tidigare haft och även i fortsättningen önskar. Samtidigt kan det alltså finnas risk för att arbetsgivarens intresse för att inrätta heltidsarbeten inte är tillräckligt starkt eftersom arbetstagaren ändå får ekonomisk kompensation, om än i mindre grad, för den arbetslösa tiden.

Större tyngd måste läggas på arbetsförmedlingens prövning av rätten till ersättning. Enligt 20 § förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring skall en sådan prövning göras var sjätte månad. I samband med denna prövning bör arbetsförmedlingen ytterligare inventera möjligheterna att erbjuda heltidsarbete hos annan arbetsgivare eller genom lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd stötta den deltidsarbetslöse i möjligheterna att byta arbete.

Regeringen avser att utfärda föreskrifter som fr.o.m. den 3 juli 1995 innebär inskränkningar i ersättningsrätten för den som har en tillsvidare-

anställning på deltid men som tidigare haft en högre sysselsättningsgrad och som begär utfyllnad från arbetslöshetsersättningen. Den som har en tillsvidareanställning på deltid får ersättning baserad på tidigare arbete ersättningsperioden ut. Kvalificerar sig den sökande till en ny ersättningsperiod genom det fasta deltidsarbetet kommer detta att utgöra grunden för ersättningen i den nya perioden. För budgetåret 1995/96 beräknas denna inskränkning innebära en kostnadsminskning på 492 miljoner kronor.

Regeringen avser att inom kort tillsätta en utredning för översyn av arbetslöshetsersättningen. I utredningen kommer bland annat frågor om arbetslöshetsersättning vid sidan av deltidsarbete att behandlas. Rätten till merarbete för deltidsarbetslösa skall med förtur utredas inom ramen för arbetsrättskommissionens arbete.

Ytterligare förändringar

Med hänsyn till det statsfinansiella läget och som ett led i att stärka arbetslinjen kommer regeringen att föreslå ytterligare förändringar inom arbetslöshetsersättningens område.

Inträde i arbetslöshetskassa beviljas efter ansökan den som arbetar i genomsnitt minst 17 timmar per vecka inom kassans verksamhetsområde. I det arbetsvillkor som uppställs för rätt till ersättning från arbetslöshetskassan kan ingå arbete eller med arbete jämställd tid exempelvis tid med föräldrapenning eller värnplikt eller arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabitering för vilken statligt utbildningbidrag utgått. Det är för närvarande alltså möjligt att få arbetslöshetsersättning utan att ha arbetat annat än under en mycket begränsad tid. Anknytningen till arbetsmarknaden kan alltså vara mycket svag. Regeringen anser att för att beviljas ersättning för en första ersättningsperiod skall krävas att den arbetslöse uppfyllt ett arbetsvillkor som endast består av förvärvsarbete. Samma regler bör gälla för kontant arbetsmarknadsstöd, där dock rätt till ersättning grundad på avslutad utbildning bör kvarstå.

Nu finns regler om avstängning från rätten till ersättning som bland annat säger att den som frivilligt lämnat sitt arbete utan giltig anledning skall avstängas från ersättning i 20 ersättningsdagar. För att kraftfullt hävda arbetslinjen anser regeringen att denna avstängningstid bör utökas till 60 ersättningsdagar. Regeringen återkommer under hösten 1995 med närmare förslag inom båda dessa områden med ikraftträdande den 1 januari 1996. Förslagen avseende arbetsvillkoret och avstängningsreglerna skall utformas så att en besparingseffekt om sammanlagt minst 1300 miljoner kronor per år uppnås.

Regeringens förslag: Begreppet "värnpliktstjänstgöring" i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd ersätts fr.o.m. den 1 juli 1995 med begreppet "tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt".

Skälen för regeringens förslag: I lagen om arbetslöshetsförsäkring och lagen om kontant arbetsmarknadsstöd får två månader av fullgjord värnplikt jämställas med förvärvsarbete vid uppfyllandet av arbetsvillkoret. Övrig tid i värnplikt är överhoppningsbar vid ramtidsberäkningen. Med värnplikt likställs vapenfri tjänst.

Regler om värnpliktstjänstgöring finns nu i värnpliktslagen. Denna lag kommer, i och med att lagen om totalförsvarsplikt träder i kraft den 1 juli 1995, att upphävas. Bestämmelserna om plikttjänstgöring kommer att återfinnas i lagen om totalförsvarsplikt.

Genom lagen om totalförsvarsplikt införs en för totalförsvaret gemensam tjänstgöringsskyldighet. Denna tjänstgöringsskyldighet benämns totalförsvarsplikt. Enligt lagen är en totalförsvarspliktig skyldig att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. Tjänstgöringen fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Även den som skrivits in för tjänstgöring och beviljats rätt att vara vapenfri fullgör tjänstgöringen inom ramen för totalförsvarsplikten.

Kvinnor kan frivilligt ansöka om att få genomgå en antagningsprövning som motsvarar mönstring. Om en kvinna vid en sådan prövning uppfyller förutsättningarna för tjänstgöringen kan hon, om hon samtycker till det, skrivas in för värnplikt eller för civilplikt med längre grundutbildning (lagen [1994:1810] om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning).

Vidare innebär den del av totalförsvarsplikten som inte kräver mönstring eller antagningsprövning för kvinnor att alla som är bosatta i Sverige kan åläggas att tjänstgöra med civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Den allmänna tjänsteplikten kommer i fråga endast när det råder höjd beredskap förutsatt att regeringen föreskrivit att allmän tjänsteplikt skall gälla.

En av grundprinciperna i lagen om totalförvarsplikt är att det krigsorganisatoriska behovet av pliktpersonal skall styra antalet inskrivna för värnplikt och civilplikt. Att kvinnor kan skrivas in för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning kommer därför inte att innebära att det faktiska antalet personer som fullgör sådan tjänstgöring utvidgas.

Vad som blir effekten av denna följdändring är en, som regeringen bedömer det, viss utökning av den personkrets som kan komma i åtnjutande av vissa fördelar när det gäller uppfyllandet av arbetsvillkoret och beräkningen av ramtiden. I praktiken rör det sig endast om de personer som fullgör civilplikt med kort grundutbildning. Denna utbildning varar i regel ett fåtal dagar och det är just dessa dagar som eventuellt kommer att ingå i arbetsvillkoret eller ramtidsberäkningen. De eventuella kostnader som denna begränsade utökning av personkretsen kan komma att medföra torde vara små. Vad det är fråga om är, såsom framhållits i prop. 1994/95:6, i huvudsak tekniska anpassningar till lagen om totalförsvarsplikt.

Mot bakgrund av vad ovan anförts föreslår regeringen att begreppet "värnpliktstjänstgöring" i lagen om arbetslöshetsförsäkring och lagen om kontant arbetsmarknadsstöd fr.o.m. den 1 juli 1995 ersätts med begreppet "tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt".

En mer rättvisande redovisning

När utbetalning av dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen skall ske rekvirerar AMS medel från staten. Enligt 57 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring skall för finansiering av statens kostnader för utbetalade arbetslöshetsersättningar en arbetslöshetskassa till staten betala finansieringsavgift. Enligt samma lagregel skall arbetslöshetskassan betala en utjämningsavgift för finansiering av ett för kassorna gemensamt utjämningsbidrag. I enlighet med 12 § förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring inbetalas finansieringsavgift varje månad till AMS och avgiften avräknas det belopp som rekvireras. Statsbidraget speglar därför inte bruttokostnaden för ersättningen till arbetslöshetskassorna. Utjämningsavgiften är kopplad till ett utjämningsbidrag på så sätt att de tillsammans är avsedda att utjämna de olika arbetslöshetskassornas administrationskostnader och därigenom i viss mån minska de skillnader i medlemsavgifter som annars skulle uppstå. I enlighet med principerna om bruttobudgetering bör därför finansieringsavgiften och utjämningsavgiften tas upp på inkomsttitel och utgifterna under ifrågavarande anslag öka i motsvarande mån.

Kostnader

Arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet

Budgetåret 1995/96 beräknas statsbidraget till ersättning till medlemmar i arbetslöshetskassor uppgå till 40 miljarder kronor och utbetalningarna från KAS att uppgå till 2,7 miljarder kronor. För samma tid beräknas utjämningsbidraget uppgå till 64 miljoner kronor.

Arbetslivsutveckling

För budgetåret 1995/96 bör, som regeringen nyligen anfört i proposition 1995/96:218 En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m. under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, antalet platser i arbetslivsutveckling omfatta 30 000 personer i genomsnitt per månad. Kostnaderna för utbildningsbidrag till deltagarna under budgetåret beräknas till 4,7 miljarder kronor.

Datortek

För budgetåret 1995/96 bör, som regeringen också anfört i samma proposition under anslaget Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, omfattningen av antalet platser i datortek vara 20 000 personer i genomsnitt per månad. Kostnaderna för utbildningsbidrag till deltagarna under budgetåret beräknas till 2,3 miljarder kronor.

Räntekostnader

Till och med innevarande budgetår disponeras en kredit om högst 100 miljarder kronor hos Riksgäldskontoret för kostnaderna för arbetslöshetsersättning och permitteringslöneersättning. Vid utgången av budgetåret 1994/95 beräknas skulden som kvarstår på kontot uppgå till knappt 84 miljarder kronor och räntor på detta belopp beräknas för budgetåret 1995/96 uppgå till drygt 11 miljarder kronor.

Sammanfattande medelsberäkning

Bidrag till arbetslöshetsförsäkringen	40 317 925 000 kr
Kontant arbetsmarknadsstöd	2 680 202 000 kr
Utbildningsbidrag vid	
– ALU	4 711 552 000 kr
– Datortek	2 306 690 000 kr
Räntekostnader	11 278 509 000 kr
Utjämningsbidrag	63 704 000 kr
Anslagsbehov under budgetåret 1995/96	61 358 582 000 kr

Härtill kommer kostnaderna för utbildningsvikariat. För denna åtgärd utgår inte bidrag som belastar anslaget. I stället ges möjlighet till avdrag från arbetsgivaravgifterna, vilket påverkar inkomsttitel 1254 Arbetsmark-

nadsavgift. För budgetåret 1995/96 beräknas dessa avdrag uppgå till 5 554 400 000 kr.

Lagförslag

Flera av förslagen under anslaget innebär ändringar i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1993:371) om kontant arbetsmarknadsstöd. Förslag till lagändringar har upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet. Förslagen finns i Bilaga 1. Förslagen faller inte inom Lagrådets granskningsområde.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring,
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd,
3. med ändring av sitt beslut (bet. 1994/95:AU11, rskr. 1994/95:233), till *Bidrag till arbetslöshetsersättning m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar ett förslagsanslag på 61 358 582 000 kr.

A 6. Bidrag till lönegarantiersättning

Nytt anslag (förslag) 2 419 600 000
varav 1 600 200 000 är beräknat för juli 1995 – juni 1996

Från anslaget finansieras kostnader enligt lönegarantilagen. Dessa utgifter finansieras t.o.m. innevarande budgetår från lönegarantifonden. Vidare finansieras från anslaget avbetalningen av den skuld som kvarstår från lönegarantifonden.

Bakgrund

När en arbetsgivare har försatts i konkurs kan en arbetstagare under vissa omständigheter få ersättning för sina lönefordringar genom den statliga lönegarantin. Utbetalningarna av lönegarantimedel handhas av länsstyrelserna som i sin tur rekvirerar medel från lönegarantifonden som förvaltas av Kammarkollegiet. Fondens intäkter består av influtna arbetsgivaravgifter i form av lönegarantiavgift. Dessutom återbetalas en del av redan utbetalda lönegarantimedel via utdelning från konkurser till länsstyrelserna som vidarebefordrar dessa belopp till Kammarkollegiet. På grund av ett stort antal konkurser under senare år har utgifterna varit större än intäkterna och ett ackumulerat underskott har uppstått. För att täcka underskottet disponeras en rörlig kredit hos Riksgäldskontoret.

Lönegarantifonden avskaffas

I 1995 års budgetproposition anmälde regeringen att den avsåg att återkomma i fråga om lönegarantifondens avskaffande i enlighet med principerna om en ökad bruttobudgetering. Således bör ett anslag inrättas under denna huvudtitel varifrån ifrågavarande kostnader skall betalas. Utbetalningarna av lönegarantimedel bör även fortsättningsvis handhas av länsstyrelserna. Lönegarantiavgiften förs in på statsbudgeten under en egen inkomsttitel. En särskild inkomsttitel bör också inrättas för återbetalningarna från länsstyrelserna. De medel som flyter in på dessa inkomsttitlar beräknas under nästa budgetår att vara större än utgifterna för lönegarantin. Det överskott som härigenom uppstår bör användas till att betala av skulden hos Riksgäldskontoret.

Vid ingången av budgetåret 1995/96 beräknas skulden uppgå till drygt 2,5 miljarder kronor. Med hänsyn tagen till avbetalningen beräknas räntorna för hela budgetåret uppgå till omkring 250 miljoner kronor. Med dessa förutsättningar kommer skulden att vara slutamorterad vid utgången av budgetåret 1997. Tills dess kvarstår behovet av den kredit som

enligt riksdagens medgivande får disponeras i Riksgäldskontoret (bet. 1994/95:AU11, rskr. 1994/95:233).

Den förändrade hanteringen av lönegarantiavgifter kräver en ändring av 4 kap. 10 § lagen (1981:691) om socialavgifter. Ett förslag till lagändring har upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet. Förslaget finns i Bilaga 1.

Kostnader

Lönegaranti

Budgetåret 1993/94 utbetalades knappt 2 miljarder kronor i garantibelopp. Under år 1993 skedde ett trendbrott och antalet företagskonkurser minskade. Även storleken på de konkursdrabbade företagen har minskat varför färre arbetstagare berörs. Utgifterna kan förväntas minska ytterligare på grund av de ändringar av villkoren i lönegarantireglerna som började gälla fr.o.m. den 1 juli 1994 och för innevarande budgetår beräknas utbetalningarna av lönegaranti att uppgå till drygt 900 miljoner kronor. För budgetåret 1995/96 beräknas utbetalningarna uppgå till knappt 800 miljoner kronor.

Amorteringar

Under budgetåret 1995/96 beräknas drygt 1,6 miljarder kronor kunna avsättas till avbetalning av den kvarstående skulden hos Riksgäldskontoret.

Administrationen

Regeringens förslag: Ersättning till länsstyrelserna för deras kostnader för utbetalning av lönegaranti skall lämnas i efterhand och baseras på en styckkostnad per handlagt lönegarantiärende.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslog i propositionen 1993/94:208 om förändringar i lönegarantisystemet att kostnaderna för utbetalning av lönegaranti skulle belasta lönegarantifonden. Regeringen tog dock inte ställning till hur ersättningen till länsstyrelserna skulle vara utformad i detalj. Riksdagen har godkänt förslaget (bet. 1993/94:LU34, rskr. 1993/94:394). Regeringen uppdrog åt Riksrevisionsverket (RRV) att inkomma med förslag till hur ersättningen bör vara utformad. RRV föreslår i sin rapport (RRV 1995:14) att länsstyrelserna ersätts för arbetet

med utbetalning av lönegaranti med ett standardpris (250 kr) per handlagt lönegarantiärende. Betalning föreslås ske i efterhand utifrån hur många kontrolluppgifter som länsstyrelsen har lämnat till skattemyndigheterna. Även i de fall då två kontrolluppgifter lämnats för samma person beroende på att lönegarantiersättning har lämnats på båda sidor om ett årsskifte bör ersättningen vara 250 kr för ett lönegarantiärende. Regeringen ansluter sig till detta förslag. Det bör ankomma på regeringen att anpassa det nu föreslagna beloppet till pris- och löneutvecklingen.

Regeringen föreslår att den nya modellen skall gälla fr.o.m den 1 januari 1996. Beloppet utbetalas en gång per år efter ansökan från länsstyrelserna med redovisning av antalet handlagda ärenden. Ansökan görs lämpligen i början av året i anslutning till att kontrolluppgifterna lämnas till skattemyndigheterna. Detta innebär att anslaget belastas med dessa kostnader först budgetåret 1997. En förutsättning för den föreslagna finansieringen av länsstyrelsernas kostnader för administationen är att länsstyrelsernas förvaltningsanslag minskas.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter,
2. godkänner vad regeringen har förordat om administrationen av utbetalning av lönegarantiersättning,
3. till *Bidrag till lönegarantiersättning* för budgetåret 1995/96 under tionde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag på 2 419 600 000 kr.

Redogörelse för inriktningen på särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden

Regeringens bedömning: Det behövs en rad samverkande insatser i det lokala arbetet för att bryta utvecklingen mot ökande segregation i invandrartäta bostadsområden. En samlad redovisning lämnas av de särskilda insatser som är aktuella inom olika departements ansvarsområden.

Långsiktigt perspektiv

En rad rapporter har visat att situationen för invandrare i många avseenden är sämre än för befolkningen i övrigt. Det gäller särskilt inom vissa bostadsområden, framförallt i storstadsregionerna, där den starkt tilltagande etnifieringen i vissa avseenden förstärker den negativa utvecklingen. Arbetet med att se över invandrarpolitiken har bl.a. mot denna bakgrund intensifierats och bedrivs nu i en särskild kommitté (Ku 1994:11) om översyn av invandrarpolitiken. Kommittén (dir. 1994:130) skall bl.a. överväga särskilda åtgärder i invandrartäta bostadsområden och analysera drivkrafterna bakom och eventuella olägenheter med koncentrationen av invandringen till vissa kommuner samt överväga hur sådana olägenheter kan motverkas.

I slutet av mars 1995 fick dessutom utredningen Levnadsvillkor i storstadsområden nya direktiv (dir. 1995:35) innehållande uppgift att föreslå och initiera åtgärder som syftar till att skapa bättre förutsättningar för bostadsområdena i storstäderna att ta tillvara de olika resurser och möjligheter som finns för en positiv utveckling, särskilt vad beträffar barn och ungdom med svåra uppväxtförhållanden. I mars 1995 tillsattes utredningen för översyn av bostadspolitiken (dir. 1995:20) som bl.a. ska överväga vilka bostadspolitiska medel som kan vara nödvändiga för kommunerna för att motverka segregation och öka valfriheten i boendet. Utredningen skall även överväga förändringar i fråga om statens stöd vid ombyggnader och andra åtgärder inom områden med särskilda problem. Uppgiften på bostadsförsörjningens område kommer i stor utsträckning att gälla att tillföra de redan byggda områdena nya funktioner.

Vidare ska den nyligen tillsatta utredningen (dir. 1995:19) om det inre arbetet i skolan bl.a. överväga på vilket sätt vårt mångkulturella samhälle kan tas tillvara som en resurs i skolans arbete. Skolverket har därtill fått i uppdrag att se över hemspråksundervisningen och de vuxna invandrar-

nas situation i skolan kommer att uppmärksammas i en särskild utredning.

Omedelbara insatser

Det mer långsiktigt syftande arbetet måste kompletteras med omedelbara insatser. Regeringen har i budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 föreslagit ett nytt anslag under littera D. Invandring m.m. på 125 miljoner kronor för särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden och då framförallt i storstadsområdena. Därtill avses medel från Europeiska socialfonden användas för åtgärder i invandrartäta områden i storstadsregionerna. Syftet med de särskilda insatserna är huvudsakligen att öka arbetskraftsdeltagandet och stärka kompetensen hos de invandrare som bor i dessa områden, men även öka de vardagliga kontaktytorna mellan invandrare och övriga svenskar för att underlätta inlärningen av svenska språket och förbättra möjligheterna till inträde på arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadsdepartementet har tagit fram riktlinjer för de särskilda insatserna, där berörda kommuner förväntas svara för sammanlagt minst 125 miljoner kronor. Riktlinjerna anger att det ska finnas en övergripande och samordnad kommunal handlingsplan för de insatser som görs och som ska baseras på lokala initiativ och behov. Breda samverkansprojekt, nytänkande och metodutveckling kommer att prioriteras vid bedömningen av kommunernas handlingsplaner.

I budgetpropositionen aviserades även att det inom andra politikområden kommer att göras prioriteringar av särskilda åtgärder i segregerade storstadsområden och ske en viss omfördelning av medel för att ge utrymme för sådana insatser. Regeringen betonar att de prioriteringar som nu görs måste åtföljas av en bred och flexibel samverkan i det lokala arbetet i de aktuella bostadsområdena.

Beträffande arbetsmarknadsområdet har regeringen i 1995 års budgetproposition föreslagit medel att disponera för tillfälliga personalförstärkningar. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 1994/95:AU11, rskr 1994/95:233). Av dessa medel bör en stor andel användas för personal på arbetsförmedlingar i invandrartäta områden. Detta bör ske genom att AMS i sin fördelning till länen avsätter en betydligt större andel än hittills för personalinsatser i dessa områden.

Inom utbildningsområdet skall ytterligare insatser göras för att underlätta invandrares integration i det svenska samhället. Vid fördelningen av de medel som föreslagits i årets budgetproposition för sysselsättningsskapande åtgärder inom gymnasieskolan och komvux – samt på liknande sätt vad gäller folkhögskolorna och studieförbunden – prioriteras verksamheter i de fyra kommunerna – Stockholm, Göteborg, Malmö och Botkyrka. Av särskild betydelse är även förslaget (prop. 1994/95:174) att svenska som andra språk skall betraktas som ett eget ämne i alla skolformer.

Regeringen har vidare i en skrivelse till riksdagen (Skr. 1994/95:138) redovisat inriktningen av stödet från Allmänna arvsfonden. Därvid framhålls att stöd även framdeles kommer att lämnas till sådana projekt i speciellt utsatta bostadsområden som drivs i samverkan mellan föreningsdriven och offentlig verksamhet enligt den modell som utvecklats i bl.a. Plus-projekten. Sedan våren 1994 bedrivs även ett treårigt försök med föreningsbaserat flyktingmottagande i Stockholm med fem frivilligorganisationer i samverkan med Stockholms stad. Verksamheten stöds med projektmedel från regeringen.

D 4. Överföring av och andra åtgärder för flyktingar m.m.

Regeringens förslag: Ändamålen under anslaget bör även kunna avse
- bosniska flyktingars förberedelser i Sverige inför ett framtida återvändande till Bosnien-Hercegovina,
- överföring av personer från Bosnien-Hercegovina för medicinsk vård i Sverige.

Skälen för regeringens förslag

Bosniska flyktingars förberedelser i Sverige inför ett framtida återvändande till Bosnien-Hercegovina

Sverige har gett ca 60 000 personer från Bosnien-Hercegovina tillstånd att bosätta sig här. Många av dem vill återvända till sitt hemland när så blir möjligt. Det finns ett allmänt behov i flyktinggruppen av förberedande information och utbildningar i Sverige. Förberedelserna i Sverige kommer att underlätta ett återvändande efter ett fredsavtal. Sverige har gjort omfattande insatser i form av katastrofbistånd och mer långsiktigt stöd inför återuppbyggnad av Bosnien-Hercegovina. Den svenska regeringen har nyligen gett SIDA i uppdrag att genomföra återuppbyggnadsprojekt till en kostnad av 150 miljoner kronor. Detta långsiktiga stöd är ett första led i en återuppbyggnadsprocess. Arbetet skall i görligaste mån bygga på lokal kompetens. En komplikation är att en stor del av den lokala kompetensen har tvingats fly till andra länder, däribland Sverige. Regeringen finner det angeläget att skapa möjligheter för att den speciella kompetens som finns bland de bosniska flyktingarna i Sverige kan komma till nytta i det framtida samhällsbygget och att den kompetens som finns kan upprätthållas eller utvidgas under tiden i Sverige. När svenska organisationer deltar i genomförandet av återuppbyggnaden bör

kompetens bland de bosniska flyktingarna i Sverige kunna tillvaratas, vilket även kan skapa möjlighet för en framtida återvandring för dem som så önskar.

Centrala myndigheter i Sverige skall tillsammans med relevanta frivilligorganisationer, intresseorganisationer och företrädare för näringslivet utgöra en samordningsgrupp. Denna skall fungera som en länk mellan flyktingarna i Sverige och återuppbyggnadsaktiviteter i hemlandet. De enskilda organisationerna kommer att få en nyckelroll i förberedelsearbetet. Samordningsgruppen som leds av Statens Invandrarverk skall även vara styrande för vilken typ av förberedelser som kan göras i Sverige så att flyktingars kompetens kan tillgodogöras i det framtida Bosnien-Hercegovina. Förberedelserna i Sverige inför ett framtida återvändande skall i görligaste mån ske inom befintliga utbildnings- och praktikarrangemang inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

I budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 har regeringen föreslagit att åtgärder under anslaget – liksom tidigare – också skall kunna omfatta bidrag till lösningar av flyktingsituationer utanför Sverige. Regeringen föreslår mot den bakgrunden att högst 5 miljoner kronor får användas till förberedelsearbete i Sverige inför flyktingars deltagande i återuppbyggnaden av Bosnien-Hercegovina. Detta innebär ingen förändring av det i budgetpropositionen föreslagna anslagsbeloppet till D 4. Överföring av och andra åtgärder för flyktingar m.m.

Medicinsk vård i Sverige

I krigets Bosnien-Hercegovina är möjligheter till medicinsk vård starkt begränsade. Ett program för medicinsk evakuering startade hösten 1992 och pågår fortfarande. Programmet leds av en kommitté "UN Medevac Committée" där FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), International Organization för Migration (IOM) m.fl. ingår. Under budgetåret 1993/94 tog Sverige emot ca 40 personer för medicinsk behandling här.

Möjligheter till medicinsk evakuering är fortfarande mycket angelägna. I årets budgetproposition har regeringen anfört att ändamålet för åtgärder under ifrågavarande anslag bör omfatta såväl bidrag till lösningar av flyktingsituationer utanför Sverige som organiserad överföring hit. Regeringen gör bedömningen att en överföring hit av ca tio personer för vård här är i linje med de ändamål som regeringen föreslog i budgetpropositionen för budgetåret 1995/96. Efter framställning av IOM bör således överföring kunna ske av personer för vilka ingen möjlighet till behandling finns i Bosnien-Hercegovina.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

godkänner att ändamålen under förslagsanslaget *Överföring av och andra åtgärder för flyktingar m.m.* även får omfatta kostnader för
1. bosniska flyktingars förberedelser i Sverige inför ett framtida återvändande till Bosnien-Hercegovina och
2. medicinsk evakuering.

D 5. Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar m.m.

Regeringens förslag: Nya utbetalningsregler införs för schablonersättningen till kommunerna för flyktingmottagandet. Utbetalningarna delas upp i flera delar än för närvarande och fördelas i tiden så att de mer ansluter till när kostnaderna uppstår för kommunen. Vid flyttningar under de första 18 månaderna får utflyttningskommunen totalt 0,1-0,3 schablonbelopp mindre jämfört med i dag. Inflyttningskommuner får i stort sett samma ersättning som i dag vid flyttningar inom 18 månader och till skillnad mot i dag viss ersättning även vid flyttningar som sker efter 18 månader men inom två år.

Bakgrunden till regeringens förslag

Nuvarande utbetalningsregler

I propositionen om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m. (1989/90:105, SfU 21, rskr.281) redovisades ett program för att underlätta för flyktingar att snabbare få en förankring i svenskt arbets- och samhällsliv. Samtidigt infördes ett nytt system för statlig ersättning för flyktingmottagandet. Huvudsyftet med förändringen av ersättningssystemet var att stimulera kommunerna att vidta aktiva åtgärder för att flyktingarna snabbare skall kunna bli självförsörjande. Vissa förändringar av ersättningssystemet har därefter genomförts den 1 juli 1994 efter riksdagens beslut (prop 1993/94:100, bil 12, bet. 1993/94:SfU 14, rskr. 1993/94:263).

Enligt nuvarande regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. får den kommun som först tar emot en flykting och som gör en plan för hans introduktion i det svenska samhället alltid ett halvt schablonbelopp. Resterande del delas upp på två utbetalningar. Om flyktingen bor kvar i den första mottagningskommunen och efter sex månader fortfarande är folkbokförd där, utbetalas ytterligare ett fjärdedels schablonbelopp. Är flyktingen fortfarande folkbokförd i denna kommun efter tolv månader har kommunen rätt till ytterligare ett

fjärdedels schablonbelopp. Flyttar flyktingen från den första mottagningskommunen till en annan, lämnas under vissa förutsättningar ersättning också till denna kommun.

Regeringen bedömer att det finns vissa problem med nuvarande regler för utbetalning och fördelning av schablonersättningen. Utbetalningarna och fördelningen av schablonersättningen ansluter inte i tillräcklig omfattning till när kostnaderna faktiskt uppstår för kommunen. En urvalsundersökning med 41 kommuner som genomförts sommaren 1994 av en arbetsgrupp inom regeringskansliet visar bl.a. på att små kommuner (25 000 invånare eller färre) och landsbygds- och glesbygdskommuner har en låg förbrukning av schablonersättningen i förhållande till många andra kommuner. Dessa kommuner har också en stor utflyttning av flyktingar. En omfördelning bör, bl.a. med utgångspunkt från dessa resultat, ske av schablonersättningen från utflyttningskommuner till kommuner med stor inflyttning så att ersättningen i högre grad sammanfaller med kommunernas kostnader.

Förslag om ändrade utbetalningsregler

Arbetsmarknadsdepartementet tillsatte den 23 januari 1995 en arbetsgrupp med uppgift att utforma nya utbetalningsregler för schablonersättningarna. Syftet var att bl.a. nå en rättvisare fördelning av schablonbidraget mellan olika kommuner vid flyttningar. I arbetsgruppen har ingått företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Riksskatteverket, Statens invandrarverk och Svenska kommunförbundet. Förslagen har redovisats i departementspromemorian Översyn av utbetalningsregler för schablonersättningen enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (Ds 1995:20). I arbetet med promemorian har arbetsgruppen, genom Svenska kommunförbundet, inhämtat synpunkter från ett antal kommuner.

I promemorian föreslås ett system där 0,2 schablonbelopp, som skall täcka de initiala mottagningskostnaderna under de första månaderna, betalas ut månaden efter det att flyktingen första gången tagits emot i en kommun. Flyktingar som tas emot från en förläggning bör, liksom för närvarande, räknas som mottagna när de flyttar från förläggningen till kommunen. Flyktingar som i övriga fall första gången tas emot i en kommun efter beviljat uppehållstillstånd för bosättning, bör räknas som mottagna den dag de enligt skattemyndighetens register över befolkningen i länet (personbanden) folkbokförts i en kommun.

Utbetalningar bör därefter göras med 0,1 schablonbelopp var tredje månad t.o.m. den 24:e månaden efter det första mottagandet, till den kommun där flyktingen enligt skattemyndighetens personband är folkbokförd vid utgången av respektive tremånadersperiod.

Om flyktingen flyttar under denna tremånadersperiod bör inflyttningskommunen få 0,2 schablonbelopp i extra ersättning för att kompensera

för de initialkostnader för introduktionen som den nya kommunen kan komma att få. Den extra ersättningen bör utbetalas för flyttningar som sker t.o.m. den 18:e månaden efter det första mottagandet i en kommun. Därefter bör inte någon extra ersättning lämnas eftersom huvuddelen av de direkta introduktionsåtgärderna i form av t.ex. svenskundervisning då bör vara genomförda. Vid flyttningar bör även utflyttningskommunen erhålla 0,1 schablonbelopp eftersom flyktingen bott viss tid av tremånadersperioden där, vilket inneburit vissa kostnader för kommunen. Dessutom kan vissa fasta kostnader kvarstå en tid sedan flyktingen lämnat kommunen.

Det nuvarande administrativa förfarandet – med förslagslistor från Invandrarverket till kommunerna där kommunerna bl.a. skall intyga att en introduktionsplan har upprättats för flyktingens introduktion i det svenska samhället – bör, enligt arbetsgruppen, ersättas med en automatisk utbetalning av schablonersättning till den kommun där flyktingen enligt skattemyndighetens personband är folkbokförd. Detta bör kunna ske genom en sambearbetning av registeruppgifter vid Statens invandrarverk och skattemyndighetens personband. Statens invandrarverk bör ha rätt att återkräva utbetald schablonersättning, eller minska framtida ersättningar med motsvarande belopp, om det vid kontroll skulle visa sig att en introduktionsplan enligt intentionerna i prop (1989/90:105) om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m. inte upprättats.

Regeringen har i prop. 1994/95:201 om avisering av folkbokföringsuppgifter föreslagit att ett nytt register för tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter (aviseringsregistret) skall inrättas. Registret föreslås ersätta bl.a. personbanden som därigenom kan avskaffas. Det nya registret beräknas vara klart att tas i drift den 1 januari 1997. Uppgifterna i detta aviseringsregister bör därefter ligga till grund för utbetalning av schablonersättningen.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen ansluter sig till arbetsgruppens förslag. Utbetalningen av ersättningarna kommer med de nya reglerna att sträckas ut i tiden och ha bättre anknytning till när kostnaderna uppstår för kommunerna än för närvarande. Därigenom skapas ökad rättvisa när det gäller ersättningarna mellan utflyttnings- och inflyttningskommunen när en flykting flyttar. Vidare överensstämmer detta med de allmänna principerna för utbetalning av statliga ersättningar.

Den första inflyttningskommunen och sådana kommuner dit flyttningar sker t.o.m. den 18:e månaden från det första mottagandet i en kommun, kommer med det föreslagna utbetalningssystemet alltid att vara garanterade minst 0,3 schablonbelopp för att bl.a. täcka de initiala mottagningskostnaderna under de första månaderna. I dag är kommunen garanterad

0,5 schablonbelopp även i de fall flyktingen mycket snart flyttar från kommunen, vilket i många fall innebär en viss överkompensation.

Vid flyttningar under de första 18 månaderna får utflyttningskommunen totalt 0,1 – 0,3 schablonbelopp mindre jämfört med i dag. Hur mycket lägre ersättningen blir kommer att vara beroende av när under perioden flyttningen sker. Inflyttningskommuner får i stort sett samma ersättning som i dag vid flyttningar inom 18 månader och till skillnad mot för närvarande också ersättning vid flyttningar som sker mellan den 18:e till 24:e månaden efter det första mottagandet i en kommun.

Varje flyttning som sker *inom 18 månader* efter det första mottagandet i en kommun kommer med det föreslagna utbetalningssystemet att kosta staten 1,3 schablonbelopp vilket jämfört med nuvarande utbetalningssystem (1,5 schablonbelopp) innebär minskade kostnader med 0,2 schablonbelopp. Vid flyttningar som sker *efter den 18:e månaden* ökar däremot statens kostnader med 0,1 från nuvarande 1,0 till 1,1 schablonbelopp i det nya systemet. Sammantaget beräknas statens kostnader minska något för flyktingar som flyttar vidare till en annan kommun efter det första mottagandet.

Eftersom utbetalning i huvudsak bör kunna ske utan ansökan eller särskilt uppgiftslämnande från kommunen, bör såväl stat som kommun dessutom kunna minska sina administrationskostnader. Vidare bör den tätare utbetalningen av schablonersättningen, direkt baserad på folkbokföringsuppgifter, innebära att kommunerna snabbare än i dag får vetskap om samtliga flyktingar som bosatt sig i kommunen och folkbokfört sig där. Därmed ökar förutsättningen för att kommunen skall kunna påbörja introduktionen av dessa flyktingar utan onödigt glapp mellan olika åtgärder till följd av flyttningen. Från några kommuner har dock framförts farhågor om att kommunernas administrationskostnader möjligen kan komma att öka på grund av de tätare utbetalningarna. Regeringen har därför för avsikt att noga följa hur kommunernas administration påverkas av det förändrade utbetalningssystemet. Om det skulle visa sig att systemförändringen sammantaget leder till ökad administration, kommer åtgärder att vidtas för att komma till rätta med det.

De nya utbetalningsreglerna bör träda i kraft den 1 januari 1996 och gälla flyktingar som tas emot fr.o.m. denna tidpunkt. För flyktingar som tagits emot före den 1 januari 1996 kommer ersättningsutbetalningar enligt det gamla utbetalningssystemet att ske lång tid efter denna tidpunkt. Särskilda övergångsregler skulle kunna minska tiden med två parallella system.

Omläggningen av schablonersättningssystemet – som innebär att utbetalningarna sker under en längre tidsperiod – kan dessutom göra det nödvändigt att ändra utbetalningsreglerna på andra områden som omfattas av ersättningsförordningen (1990:927). Det kan gälla exempelvis sådan ersättning för särskilda kostnader för ekonomisk hjälp, kostnader för färdtjänst samt stöd och hjälp i boendet som en kommun har rätt till för

vissa gamla, sjuka och funktionshindrade. Det bör därför ankomma på regeringen att, efter överläggningar med Svenska kommunförbundet, fastställa de närmare utbetalningsregler, särskilda övergångsregler samt ändringar i reglerna för ersättning av särskilda kostnader som kan bli nödvändiga.

Anslagsberäkning

I budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 har regeringen beräknat medelsbehovet för anslaget D 5. Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar m.m. till 6 647 700 000 kronor, varav 5 033 700 000 kronor avser perioden juli 1995 – juni 1996.

De nu föreslagna ändringarna i utbetalningssystemet för schablonbidragen som avses träda i kraft den 1 januari 1996 medför förlängda utbetalningsperioder och därmed en tidsmässig förskjutning av anslagsbehovet. För flyktingar som flyttar till en annan kommun efter det första mottagandet blir det som tidigare nämnts också en viss varaktig minskning av statens kostnader. Tillsammans med justerade prognoser i fråga om kommunmottagandet av flyktingar m.fl. minskar det nya utbetalningssystemet anslagsbehovet budgetåret 1995/96 med 400 miljoner kronor. För perioden juli 1995 – juni 1996 beräknas anslagsbehovet minska med 70 miljoner kronor.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner de föreslagna riktlinjerna för utbetalning av schablonersättningar

2. under tionde huvudtitelns förslagsanslag *Ersättning till kommunerna för åtgärder för flyktingar m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar 400 000 000 kr. lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 11.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

1. Förslag till lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 10 § lagen (1981:691) om socialavgifter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap. **10 §**[1]	
Lönegarantiavgifter förs till *en fond, benämnd lönegarantifonden, med vars tillgångar* kostnader enligt lönegarantilagen (1992:497) *skall täckas.*	Lönegarantiavgifter förs till *staten för finansiering av* kostnader enligt lönegarantilagen (1992:497).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

[1] Senaste lydelse 1994:638.

2. Förslag till lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd[1]

dels att 7, 8 och 9 §§ skall ha följande lydelse,

dels att övergångsbestämmelserna till lagen (1994:1674) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 §[2]	
Med tid under vilken sökanden enligt 6 § skall ha utfört förvärvsarbete jämställs tid då sökanden	
1. i enskilt hem vårdat åldring eller handikappad i sådan utsträckning att sökanden varit förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande,	
2. deltagit i och, om inte särskilda skäl hindrat det, fullföljt arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag utgått,	
3. fullgjort *värnplikt* eller *åtnjutit* föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, i båda fallen dock tillsammans högst två månader,	3. fullgjort *tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt* eller *fått* föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, i båda fallen dock tillsammans högst två månader,
4. haft semester, eller	
5. eljest varit ledig av annan anledning än sjukdom, *värnpliktstjänstgöring* eller barns födelse med helt eller delvis bibehållen lön.	5. eljest varit ledig av annan anledning än sjukdom, *tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt* eller barns födelse med helt eller delvis bibehållen lön.

[1] Lagen omtryckt 1994:929.

[2] Senaste lydelse 1994:1674.

8 §[3]

Vid bestämmande av ramtid enligt 6 § räknas inte tid då sökanden varit hindrad att arbeta på grund av

1. styrkt sjukdom,
2. heltidsutbildning som den sökande har avslutat efter fyllda 25 år eller som har föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst fem månader,
3. tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
4. frihetsberövande på kriminalvårdens område,
5. vård av eget barn eller adoptivbarn som inte har fyllt två år,
6. beslut enligt smittskyddslagen (1988:1472) eller livsmedelslagen (1971:511) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av sistnämnda lag.

Detsamma gäller tid då sökanden har *åtnjutit* föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller varit hindrad att arbeta på grund av

1. *värnpliktstjänstgöring,*
2. arbetsmarknadsutbildning,
3. yrkesinriktad rehabilitering,

i den mån sådan tid inte enligt 7 § jämställs med tid under vilken förvärvsarbete har utförts.

Detsamma gäller tid då sökanden har *fått* föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller varit hindrad att arbeta på grund av

1. *tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,*

Den tid som inte räknas in i ramtiden får dock inte överstiga två år.

[3] Senaste lydelse 1994:1674.

9 §[4]

Den som i minst 90 kalenderdagar under en ramtid av tio månader i anslutning till att han avslutat utbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och som berättigar till studiesocialt stöd stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen eller förvärvsarbetat är berättigad till kontant arbetsmarknadsstöd utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret. Vid bestämmande av ramtid inräknas inte tid då sökanden har varit hindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, *värnpliktstjänstgöring*, havandeskap eller vård av eget barn eller adoptivbarn som inte har fyllt två år.

Den som i minst 90 kalenderdagar under en ramtid av tio månader i anslutning till att han avslutat utbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och som berättigar till studiesocialt stöd stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen eller förvärvsarbetat är berättigad till kontant arbetsmarknadsstöd utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret. Vid bestämmande av ramtid inräknas inte tid då sökanden har varit hindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, *tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt*, havandeskap eller vård av eget barn eller adoptivbarn som inte har fyllt två år.

Arbetslös som avses i 1 § 3 skall vid tillämpning av första stycket anses ha fullgjort arbetsvillkoret.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

2. Den som före ikraftträdandet påbörjat en ersättningsperiod med dagpenning har rätt till sådan ersättning även efter ikraftträdandet, dock längst till och med den 30 juni 1996. Detta gäller inte om stödtagaren har uppfyllt villkoren för rätt till ersättning enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring i dess nya lydelse.

2. Den som före ikraftträdandet påbörjat en ersättningsperiod med dagpenning har rätt till sådan ersättning även efter ikraftträdandet, dock längst till och med den 30 juni 1996. *Ersättningen skall bestämmas enligt 17, 20 och 21 §§ lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring.* Detta gäller inte om stödtagaren har uppfyllt villkoren för rätt till ersättning enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring i dess nya lydelse.

[4] Senaste lydelse 1994:1674.

Den som blir arbetslös under tiden den 1 januari – den 30 juni 1995 och då uppfyller arbetsvillkoret enligt 6 § skall ha rätt till ersättning som bestäms enligt 17, 20 och 21 §§ lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring i bestämmelsernas lydelse efter den 1 januari 1995, om den sökande under 1994 varit skyldig att betala avgift enligt lagen (1993:1441) om allmän avgift för finansiering av kontantförmåner vid arbetslöshet eller sjömansskatt enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt under minst sju månader. Detta gäller endast om stödtagaren inte uppfyller villkoren för rätt till ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring i dess lydelse från den 1 januari 1995. Ersättning som utges med stöd av denna regel får uppbäras längst till och med den 30 juni 1996.

Denna lag träder i kraft i fråga om 7, 8 och 9 §§ den 1 juli 1995 och i övrigt den 1 januari 1996.

3. Förslag till lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att 7, 8 och 20 §§ lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 §[2]	
Med tid under vilken en försäkrad enligt 6 § skall ha utfört förvärvsarbete jämställs tid då den försäkrade	
1. deltagit i och, om inte särskilda skäl hindrat det, fullföljt arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag utgått,	
2. fullgjort *värnplikt* eller *åtnjutit* föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, i båda fallen dock tillsammans högst två månader,	2. fullgjort *tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt* eller *fått* föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, i båda fallen dock tillsammans högst två månader,
3. haft semester, eller	
4. eljest varit ledig av annan anledning än sjukdom, *värnpliktstjänstgöring* eller barns födelse med helt eller delvis bibehållen lön.	4. eljest varit ledig av annan anledning än sjukdom, *tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt* eller barns födelse med helt eller delvis bibehållen lön.
8 §[3]	
Vid bestämmande av ramtid enligt 6 § räknas inte tid då försäkrad varit hindrad att arbeta på grund av	
1. styrkt sjukdom,	

[1] Lagen omtryckt 1991:1334.

[2] Senaste lydelse 1994:1673.

[3] Senaste lydelse 1994:1673.

2. heltidsutbildning som den försäkrade har avslutat efter fyllda 25 år eller som har föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst fem månader,

3. tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

4. frihetsberövande på kriminalvårdens område,

5. vård av eget barn eller adoptivbarn som inte har fyllt två år,

6. beslut enligt smittskyddslagen (1988:1472) eller livsmedelslagen (1971:511) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av sistnämnda lag.

Detsamma gäller tid då försäkrad har *åtnjutit* föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller varit hindrad att arbeta på grund av

1. *värnpliktstjänstgöring,*

Detsamma gäller tid då försäkrad har *fått* föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller varit hindrad att arbeta på grund av

1. *tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,*

2. arbetsmarknadsutbildning,

3. yrkesinriktad rehabilitering, i den mån sådan tid inte enligt 7 § jämställs med tid under vilken förvärvsarbete har utförts.

20 §[4]

Dagpenning lämnas med *80* procent av den försäkrades dagsförtjänst, om inte annat följer av 17 § första stycket och andra stycket första meningen. Dagpenning till en försäkrad som har tillerkänts ålderspension i form av folkpension, allmän tilläggspension eller annan pension som lämnas på grund av förvärvsarbete, lämnas med 65 procent av den försäkrades dagsförtjänst, med den begränsning som följer av 17 § första stycket.

Dagpenning lämnas med *75* procent av den försäkrades dagsförtjänst, om inte annat följer av 17 § första stycket och andra stycket första meningen. Dagpenning till en försäkrad som har tillerkänts ålderspension i form av folkpension, allmän tilläggspension eller annan pension som lämnas på grund av förvärvsarbete, lämnas med 65 procent av den försäkrades dagsförtjänst, med den begränsning som följer av 17 § första stycket.

Med dagsförtjänst avses en femtedel av den veckoinkomst eller, i fråga om försäkrad med månadslön, en tjugotvåendel av den månadsinkomst, som den försäkrade före arbetslöshetens inträde vanligen åtnjöt under arbetstid som var normal för den försäkrade.

Som normalarbetstid skall gälla den genomsnittliga arbetstiden antingen i det förvärvsarbete som innebär att arbetsvillkoret uppfylldes, eller,

[4] Senaste lydelse 1994:1673.

om detta är förmånligare för den försäkrade, i allt det förvärvsarbete som utförts under hela ramtiden enligt 6 §.

Saknas underlag för beräkning av dagsförtjänsten enligt andra stycket, skall som medlemmens dagsförtjänst räknas den i orten vanliga arbetsförtjänsten per arbetsdag för arbetstagare inom samma yrke och med samma arbetsförmåga som medlemmen.

Utan hinder av bestämmelserna i första – tredje styckena får dagpenning till försäkrad som uppfyllt arbetsvillkoret huvudsakligen genom arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering för vilken statligt utbildningsbidrag har utgått bestämmas till belopp som motsvarar utbildningsbidraget.

Åtnjuter medlem med anledning av arbetslöshet fortlöpande ersättning från annan än arbetslöshetskassa, får dagpenning utges högst med belopp som motsvarar skillnaden mellan det högsta belopp som får lämnas enligt första – fjärde styckena och ersättningen.

Denna lag träder i kraft i fråga om 7 och 8 §§ den 1 juli 1995 och i övrigt den 1 januari 1996.

Kulturdepartementet

Kulturdepartementet

(Elfte huvudtiteln)

1 Arkiv, museer och kulturmiljövård

1.1 B 8. Stöd till icke-statliga kulturlokaler

Från anslaget betalas bidrag för ny- eller ombyggnad av musei-, teater- och konsertlokaler som tillhör någon annan än staten. Bidrag fördelas med högst 30% av kostnaderna vid nybyggnad och med högst 50% vid ombyggnad. Stödet fördelas genom Boverkets samlingslokaldelegation efter samråd med Statens kulturråd.

Under en följd av år har det av sysselsättningsskäl funnits extra anslag till icke-statliga kulturlokaler. För budgetåret 1993/94 tillfördes 70 miljoner kronor och för 1994/95 beslutade riksdagen om 50 miljoner kronor att användas för stöd till icke-statliga kulturlokaler (prop. 1995/95:25, bet. 1994/95:FiU1, rskr 1994/95:145). I budgetpropositionen 1995 (prop. 1994/95:100 bil. 12 s. 43–44) föreslog regeringen att för budgetåret 1995/96 beslut om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler fick meddelas intill ett sammanlagt belopp av 37,5 miljoner kronor samt att till stöd till icke-statliga kulturlokaler anvisades ett förslagsanslag på 50 miljoner kronor. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 1994/95:BoU10, rskr. 1994/95:211).

De extra tilldelningarna via sysselsättningsinsatser tillsammans med besparingskrav motiverade av det statsfinansiella läget innebär enligt regeringens mening att besparingar för närvarande kan göras på anslaget för Stöd till icke-statliga kulturlokaler. Regeringen föreslår att beslut om stöd och anslaget till icke-statliga kulturlokaler för budgetåret 1995/96 minskas med vardera 22,5 miljoner kronor.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. med ändring av riksdagens beslut (bet. 1994/95:BoU10, rskr. 1994/95:211) medger att beslut om stöd till icke-statliga kulturlokaler får meddelas intill ett sammanlagt belopp av 15 000 000 kr för budgetåret 1995/96,

2. med ändring av riksdagens beslut (bet. 1994/95:BoU10, rskr. 1994/95:211) till *Stöd till icke-statliga kulturlokaler* för budgetåret 1995/96 anvisar ett förslagsanslag på 27 500 000 kr.

1.2 B 17. Kulturstöd vid ombyggnad m.m.

Från anslaget utgår bidrag till ombyggnad, renovering och underhåll av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse enligt 2§ förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård.

I budgetpropositionen 1995 (prop. 1994/95:100 bil. 12 s. 58-60) föreslog regeringen bl.a. att för budgetåret 1995/96 beslut om bidrag till kulturstöd vid ombyggnad av kulturhistorisk värdefull bostadsbebyggelse m.m. fick meddelas intill ett sammanlagt belopp av 255 miljoner kronor samt att till kulturstöd vid ombyggnad m.m. anvisades ett förslagsanslag på 255 miljoner kronor. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 1994/95:BoU10, rskr. 1994/95:211).

Under de senaste åren har nybyggnaden av bostäder minskat radikalt. Ombyggnadsverksamheten är fortfarande hög räknat i antalet fastigheter, men ombyggnaderna är numera mindre genomgripande än tidigare och därför inte lika kostsamma. Detta sammanvägt med det statsfinansiella läget, innebär enligt regeringens mening att besparingar för närvarande kan göras på anslaget för bidraget till kulturstöd vid ombyggnad m.m. Regeringen föreslår att beslut om bidrag och anslaget till kulturstöd vid ombyggnad minskas med vardera 15 miljoner kronor.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. med ändring av riksdagens beslut (bet. 1994/95:BoU10, rskr. 1994/95:211) medger att beslut om bidrag till kulturstöd vid ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse m.m. får meddelas intill ett sammanlagt belopp av 240 000 000 kr för budgetåret 1995/96,

2. med ändring av riksdagens beslut (bet. 1994/95:BoU10, rskr. 1994/95:211) till *Kulturstöd vid ombyggnad m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar ett förslagsanslag på 240 000 000 kr.

Näringsdepartementet

Näringsdepartementet
(tolfte huvudtiteln)

1 Näringspolitik för tillväxt

1.1 Inledning

Under det första halvåret efter tillträdet har regeringen tvingats till en mycket stram ekonomisk politik för att komma till rätta med budgetunderskottet och därmed det extremt höga ränteläget. Budgetförstärkningar genom höjda skatter och minskade utgifter har varit nödvändiga inslag i den akuta krisbekämpningen. Även om budgetsaneringen innebär stora påfrestningar för både medborgare och företag är den nödvändig för att återställa förtroendet för den svenska ekonomin.

Regeringen har i avsnitt 5 i den reviderade finansplanen redogjort för de budgetförsvagningar som inträffat och behovet av åtgärder med anledning av dessa. Regeringen har gjort bedömningen att besparingar behöver göras även inom Näringsdepartementets område. Detta kan göras genom indragningar av reservationer samt nedskärningar av vissa anslag. En genomgång av anslagen under Näringsdepartementet visar att möjligheten till indragning av reservationer är mycket begränsad. Regeringen har valt att utifrån en prioritering av verksamheter föreslå anslagsminskningar främst på de verksamheter som ännu inte startat. Totalt uppgår neddragningarna inkl. indragning av reservation på Näringsdepartementets ansvarsområde för budgetåret 1995/96 till drygt 256 miljoner kronor.

Enbart budgetpolitik räcker emellertid inte. Ökad sysselsättning är av helt avgörande betydelse. För att få en långsiktig balans i den svenska ekonomin måste tillväxten förbättras genom en aktiv näringspolitik. Regeringen har också under det gångna halvåret arbetat intensivt med de mera långsiktiga tillväxtfrågorna. Ett första led i detta arbete har varit att etablera goda och breda kontaktytor med näringslivet och de olika organisationer som verkar inom näringslivet. Eftersom näringspolitiska insatser är långsiktiga och bör präglas av god kontinuitet ("fasta spelregler") måste de också vara väl förankrade och bygga på en bred samsyn.

Förutsättningarna för ett aktivt företagsägande, och en flexibel ägandestruktur, är av stor betydelse för strukturomvandlingen i ekonomin. På basis av aktiebolagskommitténs betänkande kommer regeringen att analysera hur regelverket kan anpassas för att bereda vägen för mer effektiva ägarfunktioner och större utvecklingskraft i en alltmer internationaliserad ekonomi.

En strategi kommer också att presenteras för hur miljöhänsyn kan understödjas som konkurrensfaktor för att därigenom bidra till såväl ekonomisk tillväxt som ekologisk balans.

Vidare har regeringen redan i samband med budgetpropositionen (prop. 1994/95:100, bil. 13) presenterat ett antal förslag för att förbättra förutsättningarna för tillväxt, bl.a. i de mindre företagen. I denna proposition tillkommer förslag i samma riktning. Härtill kommer också förändringar som görs löpande och som inte fordrar beslut i riksdagen. En nackdel med att presentera förslagen efter hand som de är färdigberedda är att helheten inte uppmärksammas. Därför vill regeringen i det följande ge en redovisning av insatserna på ett antal strategiskt viktiga områden. I denna redovisning beskrivs också kortfattat inriktningen av det arbete som just nu pågår inom regeringskansliet.

Småföretagspolitiken

De små och medelstora företagens förutsättningar och förmåga att växa kommer att vara avgörande för både ekonomisk tillväxt och sysselsättningsökning.

Hittills har insatserna koncentrerats till kapitalförsörjningen för små och medelstora företag, eftersom brister därvidlag är ett av de största hindren för tillväxt.

- Ramen för lån till kvinnliga företagare har utökats väsentligt.
- Frågan om ett riskkapitalavdrag, som anmäldes i prop. 1994/95:100 bil.13, har varit föremål för vidare beredning. Regeringen räknar med att förelägga riksdagen ett förslag i sådan tid att nya regler kan gälla för dispositioner under innevarande år.
- Företagsbeskattningen ses över med särskild inriktning på de små och medelstora företagens situation.
- Kvittningsrätten för nyföretagare kommer att återinföras.
- För att underlätta företagens kapitalförsörjning föreslår regeringen nu också att avkastningskraven på ALMI resp. Industri- och nyföretagarfonden sänks så att de i fortsättningen skall bevara sitt kapital nominellt intakt. De hittillsvarande kraven på real avkastning har gjort att riskbenägenheten blivit alltför begränsad. I kombination med bankernas allmänna återhållsamhet har detta inneburit att många småföretag har haft svårt att låna till sin expansion. Med detta förslag bedömer regeringen att utlåningen via ALMI och Industri- och nyföretagarfonden bör kunna öka med 200–300 miljoner kronor. I förlängningen kommer detta också att leda till en upplåningsmöjlighet i bank på minst lika mycket.
- ALMI m.fl. kan i samverkan med Svensk Exportkredit erbjuda de små och medelstora företagen en åtkomst till den utlåning som sker via Europeiska Investeringsbanken inom EU.

- Regeringen avser att återkomma med förslag till ytterligare åtgärder inom finansieringsområdet med särskild tonvikt på företag som befinner sig i expansiva skeden. Försäljningen av aktierna i Atle och Bure och den i budgetpropositionen föreslagna användningen av dessa medel är ett exempel på detta.

Kompetensutvecklingen inom småföretagen kommer att vara av avgörande betydelse för deras möjligheter att utvecklas. Regeringen avser att återkomma med konkreta förslag till insatser inom detta område när programmet för det s.k. målområdet 4 presenteras. Regeringen avser också att genom omprioriteringar inom anslaget A 2. Småföretagsutveckling skapa ett utrymme för ett utvecklingsprogram för företagsledare och styrelser i mindre företag.

I prop. 1994/95:161 om regionalpolitiken har regeringen aviserat dels en översyn av de regionalpolitiska stödformerna och antalet inblandade aktörer, dels en försöksverksamhet med ökad samverkan mellan olika regionala organ.

I en nyligen publicerad rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi konstateras att effekterna av nuvarande former av företagsstöd är begränsade. Mycket av stöden är enligt rapporten av defensiv och konserverande natur. Inte minst i ett läge där de ekonomiska resurserna är begränsade måste de stöd som sätts in bli väsentligt mer offensiva och tillväxtorienterade. Regeringen anser det angeläget att med ovannämnda utgångspunkter gå igenom befintliga stödformer även inom närings- och arbetsmarknadspolitiken och bl.a. försöka finna bättre former för en närmare samverkan mellan dessa insatser.

Genom propositionen 1994/95:177 har regeringen lagt en grund för en offensiv turistpolitik. Turistnäringen är redan nu expansiv och det finns betydande möjligheter att ytterligare öka volymen och sysselsättningen inom denna utpräglade småföretagsbransch.

Teknisk förnyelse

Teknikutveckling och produktförnyelse är två områden av strategisk betydelse för den svenska konkurrenskraften. Ett första steg i en satsning på detta område togs i årets budgetproposition där regeringen föreslog ett nytt anslag för tekniköverföring till små och medelstora företag.

En betydande del av den svenska industrin har utvecklats som ett resultat av framsynta teknikupphandlingar. Regeringen kommer att inom kort besluta direktiv till en särskild utredare med uppgift att kartlägga möjligheterna till teknikupphandlingar från det allmänna. Regeringens ambition är nu att identifiera nya områden för teknikupphandling exempelvis riktat till IT-området eller miljöområdet.

Vid de omfattande kontakter regeringen har haft med forskningsintensiva storföretag har gång på gång vitsordats att dessa har en mängd produktidéer som inte kommersialiseras eftersom de inte ligger inom ramen för företagens affärsidé. Detta tillstånd förstärks ju tydligare tendensen blir att företagen satsar på sin kärnverksamhet. Det finns ett uppenbart samhällsintresse att ta till vara varje möjlighet till utveckling

av nya företag och produktidéer. Kontakter med ett antal större företag ger vid handen att det finns ett intresse även från deras sida att hitta lämpliga former för s.k. avknoppningar. Regeringen avser att ta initiativ till att påskynda en sådan utveckling.

Forskningspolitik

Forskningspolitiken är central för tillväxten. Genom bl.a. EU-medlemskapet har förutsättningarna för forskningspolitiken förändrats. Detta kommer att få stor betydelse för den forskningsproposition som planeras år 1996. Ur tillväxtsynpunkt är integrationen mellan forskningspolitik och näringspolitik av avgörande betydelse. Dels måste en större del av forskningen koncentreras till områden som ligger nära industriell tillämpning. Dels måste samverkan mellan näringsliv och stat utvecklas och fördjupas.

Exportkrediter

I det beredningsarbete som pågår ingår en genomgång av insatserna inom exportkreditområdet där det finns behov av förbättring och effektivisering. Likaså kommer insatser som riktar sig till Östersjöstaterna och Östeuropa att behandlas i enlighet med proposition 1994/95:160 om Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa.

Energiförsörjning

Under hösten kommer Energikommissionen att lägga fram sina förslag till hur omställningen av energisystemet skall genomföras. Regeringen räknar med att en bred enighet skall kunna nås både kring omställningen som sådan och kring ett konkret åtgärdsprogram. Detta är helt nödvändigt för att näringslivet skall kunna planera för framtiden. Varje beslut om nya investeringar måste bygga på antaganden om priser och andra leveransvillkor för energi, framför allt på el.

Regeringen kommer att lägga stor vikt vid att de kommande energipolitiska besluten ges en utformning som bidrar till näringslivets framtida konkurrenskraft i enlighet med de riktlinjer som slogs fast i 1991 års överenskommelse.

Bostadsfrågor

Med syfte att underlätta rekonstruktioner av bl.a. bostadsrättsföreningar på obestånd samt minska statens utgifter på grund av kreditförluster görs *vissa ändringar i reglerna om statlig kreditgaranti för bostäder.* Förslaget innebär att bostadskreditnämnden kan medverka till ackordsuppgörelser mellan bostadslåneinstitut och bostadsföretag.

Samtidigt slopas den kvarvarande koppling för bostadsrätter vad gäller faktiskt belåning och bidragsunderlag enligt 1992 års system. Ändringen

innebär att det blir möjligt att erhålla oförändrat räntebidrag även om låneskulden skrivs ned.

Sammantaget innebär detta väsentligt bättre möjligheter att minimera kreditförluster vad gäller de senare bostadsrättsårgångarna.

Ett *investeringsprogram för att motverka arbetslösheten och förbättra inomhusklimat i bostäder och lokaler där barn och ungdom vistas* införs. Förslaget redovisas närmare i regeringens proposition (prop. 1994/95:218) En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m.

Programmet innebär att 2 miljarder kronor avdelas för omfattande investeringsprogram. Åtgärderna berör lokaler där barn och ungdom vistas och flerbostadshus.

Programmet omfattar vidare stöd till solvärmeanläggningar, installation av ackumulatortankar i samband med vedeldning, förbättringar av ventilationsanläggningar i allmänna samlingslokaler och olika utvecklingsprojekt med syfte att utveckla metoder för kretsloppsanpassning, återanvändning av material m.m.

Nybyggnationen inom bostadssektorn är av synnerligen ringa omfattning. Under den senare delen av innevarande år förväntas ett sänkt ränteläge förbättra förutsättningarna. Risken för brist på bostäder, inte minst på orter med expansivt näringsliv, är dock överhängande.

Med hänsyn till detta och behovet av att undvika ytterligare utslagning av produktionskapacitet föreslås *ett tillfälligt investeringsbidrag för nyproduktion av bostäder*. Förslaget redovisas i regeringens proposition En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m. Nybyggnadstödet uppgår till totalt 2 miljarder kronor och utgår med 25 procent av arbetskraftskostnaden upp till ett tak motsvarande 10 procent av bidragsunderlaget. Arbetskraftskostnad vid framställning av prefabricerade byggelement får medräknas. För att bidrag skall utgå krävs att ansökan kommer in före den 1 oktober 1995 och att projektet är färdigställt den 1 juli 1997. Bidrag lämnas för arbeten som utförs fr.o.m. den 20 april 1995 t.o.m. den 31 december 1996. En förutsättning är vidare att projektet erhåller bidrag enligt 1993 års regler. En möjlighet att byta från äldre system kommer dock att införas.

EU

Genom medlemsskapet i EU måste vårt arbete nu gå in i en ny fas. Efter ett antal år av anpassning måste vi nu skifta perspektiv. Nu handlar det istället om påverkan och inflytande. Den svenska traditionen av samverkan och samarbete är i det sammanhanget en ovärderlig tillgång. Oaktat vilken fråga vi vill driva från svensk sida, kommer våra möjligheter till framgång att bygga på ett effektivt samarbete på hemmaplan där de svenska positionerna kan förankras brett. Från näringspolitisk utgångspunkt kommer detta att kräva ett fördjupat samarbete mellan näringsliv och statsmakt. Regeringen har under hand inlett sådana överläggningar och avser att ta ytterligare initiativ till en sådan samordning.

1.2 Vissa finansieringsfrågor

Många små och medelstora företag har ett stort behov av kapital för att finansiera sin tillväxt och utveckling. Det gäller såväl eget kapital som krediter. Soliditeten är ofta låg i småföretag, vars kreditvärdighet också kan vara svår för långivarna att bedöma. Därigenom har småföretagen i regel svårare än stora företag att få banklån i tillräcklig utsträckning.

Staten vidtar åtgärder på olika plan när det gäller att förbättra småföretagens möjligheter att utvecklas. Det gäller bl.a. riktade insatser för att förbättra företagens tillgång på riskvilligt kapital. Exempel på sådana insatser är lån m.m. från ALMI:s regionala utvecklingsbolag, projektstöd från Industri- och nyföretagarfonden samt innovationsstöd från NUTEK och Stiftelsen Innovationscentrum.

1.2.1 Avkastning på vissa statliga lånemedel m.m.

De förutvarande länsvisa utvecklingsfonderna har ersatts av regionala utvecklingsbolag. Staten innehar genom moderbolaget *ALMI Företagspartner AB* lägst 51% i dessa regionala bolag. Moderbolaget har till uppgift att bl.a. äga och förvalta de statliga medlen för finansieringsverksamheten och avgöra hur dessa resurser skall fördelas över landet för att på bästa sätt bidra till att finansiera små och medelstora företag. Enligt nuvarande riktlinjer skall ALMI arbeta på en risknivå som innebär att det samlade kapitalet bör bevaras realt intakt, samtidigt som bolagen accepterar risker som bankerna inte är beredda att ta (prop. 1993/94:40, bet. 1993/94:NU11, rskr. 1993/94:80).

Stiftelsen *Industri- och nyföretagarfonden* arbetar med främst projektstöd till industriföretag för att dela risken med företagen i samband med företagens mer betydande produktutvecklings- och marknadsföringsprojekt. I årets budgetproposition föreslås att fonden i fortsättningen skall arbeta även med att förstärka företagens egna kapital, i form av t.ex. aktieteckning på minoritetsbasis. Liksom ALMI skall fonden sträva efter att bevara sitt kapital intakt i reala termer, dvs. täcka inflationen (prop. 1992/93:82, bet. 1993/93:NU19, rskr. 1992/93:145).

De nuvarande kraven på ALMI:s och Industri- och nyföretagarfondens avkastning, tillsammans med bankernas allmänna återhållsamhet, kan leda till att småföretagens möjligheter att få lån även till sunda utvecklingsprojekt begränsas, vilket i onödan försvårar tillväxten inom denna företagsgrupp. Med hänsyn till att det nu föreligger förutsättningar för att stärka tillväxten i ekonomin bör möjligheterna att medverka i finansiering av utvecklingsprojekt i små och medelstora företag utökas.

Regeringen förordar därför att avkastningskraven för ALMI resp. Industri- och nyföretagarfonden sänks så att de i forsättningen skall bevara sitt kapital nominellt intakt. Ett sådant avkastningskrav gäller redan idag för Stiftelsen Norrlandsfonden. Förändringen kan beräknas ge ett ökat finansiellt utrymme på i storleksordningen 200 - 300 miljoner kronor.

1.2.2 Lån från Europeiska Investeringsbanken m.m.

Den Europeiska Investeringsbanken (EIB) kan lämna lån på särskilda villkor till mindre företag i de enskilda medlemsländerna under förutsättning att en statlig eller privat institution - t.ex. en bank - förmedlar lånen. EIB har under hand gjort förfrågningar om möjligheter och intresse för att förmedla sådana s.k. globallån i Sverige. ALMI Företagspartner AB har därvid anmält sitt intresse av att medverka. Det bör dock betonas att det är EIB som avgör vilka kanaler som skall utnyttjas i resp. stat för att nå ut till småföretagen.

De samhällsägda regionala utvecklingsbolagen med sitt statliga moderbolag ALMI Företagspartner AB arbetar med att främja småföretagsutveckling genom att bedriva såväl rådgivning i olika former som finansiering. Det senare sker med moderbolagets eget kapital, som för närvarande uppgår till totalt ca 3 000 miljoner kronor. ALMI-koncernen kan på ett effektivt sätt nå ut till småföretagen i hela landet och bör därför kunna vara ett lämpligt statligt alternativ för att medverka i förmedlingen av lånen från EIB.

AB Svensk Exportkredit (SEK) har god kompetens när det gäller internationella lånetransaktioner. SEK har under hand erbjudit sig att inledningsvis förmedla lån från EIB till bl.a. ALMI-bolagen i samband med att ett system med globallån läggs upp och genomförs i Sverige. Det innebär att utbudet av lån till svenska små och medelstora företag snabbt kan komma att öka. På sikt är det lämpligt att ALMI lånar upp medel direkt från EIB.

Europeiska Investeringsfonden (EIF) har tillkommit för att medverka i finansiering av dels de s.k. trans-europeiska nätverken, dels små och medelstora företag. Fonden arbetar för närvarande med främst garantier i olika former. Inom två år planeras att fonden skall arbeta även med ägarkapital. Av fondens grundkapital har 40% tecknats av EIB, 30% av kommissionen och 30% skall tecknas av finansiella institutioner.

ALMI Företagspartner AB bör kunna utnyttja de finansieringsmöjligheter som EIF erbjuder små och medelstora företag och bolaget bör därför kunna gå in som delägare i EIF.

1.2.3 Flygmotorindustri

Civil flygmotorindustri representerar en högteknologisk verksamhet som har direkta och indirekta positiva effekter på den svenska industriella strukturen, bl.a. med avseende på spridningseffekter till annan industri (t.ex. underleverantörer), samverkan med kunskapssamhället (högskolor, etc.) och betydelse för den allmänna kunskapsnivån. Förutom av en hög teknologinivå kännetecknas flygindustrin av mycket stora utvecklingsinvesteringar och långa återbetalningstider (ca 35 år) för gjorda satsningar. Dessa förhållanden har för den civila flygmotorindustrin medfört dels att nyutvecklingen av motorer sker i samarbetsprojekt, dels att det är mycket svårt att få en finansiering av projekten på den ordinarie kredit- och kapitalmarknaden. Detta hämmar utvecklingen av en konkurrenskraftig flygmotorindustri. Kapitalmarknadernas begränsningar vad gäller riskbenägen-

het för detta slag av utvecklingsinvesteringar har inneburit att statlig finansieringsmedverkan förekommer i flera länder. Berörda svenska företag har därför i detta avseende en väsentlig konkurrensnackdel i förhållande till företag i andra länder.

Redovisningen ovan har visat de exceptionella industriella och finansiella omständigheter som råder för den civila flygmotorindustrin. Mot bakgrund härav bör, enligt regeringens mening, staten i viss utsträckning medverka i finansieringen av utvecklingsverksamhet avseende flygmotorer. I annat fall torde möjligheterna vara mycket begränsade för Sverige att även i fortsättningen kunna ha konkurrenskraftiga företag inom denna sektor. Denna medverkan – som skall ske inom ramen för GATT:s och EU:s regelverk – bör endast erbjudas på kommersiella grunder, varvid det görs en noggrann prövning av förutsättningarna för varje enskilt projekt.

En statlig finansieringsmedverkan vid utveckling av civila flygmotorer kan ske på olika sätt. Ett sätt är att ge villkorslån som återbetalas i form av royalty eller vinstdelning. Ett annat sätt är att utfärda en statlig kreditgaranti med vilken ett företag på den ordinarie kreditmarknaden kan låna upp ett belopp motsvarande statens satsning i projekten. Företagen skall förbinda sig att betala en andel av projektets vinst till kreditgivaren så att lånet återbetalas. En kreditgaranti medför – till skillnad mot villkorslån – ingen direkt budgetbelastning. Det bör betonas att en statlig medverkan vid finansieringen förutsätter att företagen själva på egen hand står för en väsentlig del av det totala finansieringsbehovet för utvecklingssatsningarna. Därigenom tillförsäkras projekten en kommersiell prövning både inom företaget och av staten som delfinansiär.

Regeringen förordar en statlig finansieringsmedverkan i form av kreditgarantier beroende på att denna modell innebär ett väsentligt riskavlyft för företagen samtidigt som det inte uppkommer någon direkt budgetbelastning. Regeringen bedömer att den sammanlagda ramen för kreditgarantier under de närmaste fem åren behöver uppgå till 500 miljoner kronor. Eventuella förluster till följd av kreditgarantier till flygmotorindustrin bör belasta anslaget Riksgäldskontoret: Garantiverksamhet. På den ianspråktagna delen av kreditramen bör utgå en avgift med 0,25 % per år, som skall täcka eventuella förluster. Det bör ankomma på regeringen att närmare utforma systemet med kreditgarantier till flygmotorindustrin.

1.2.4. Riskkapitalavdrag

Regeringen aviserade i årets budgetproposition att införandet av ett system med riskkapitalavdrag skulle övervägas. Syftet med systemet är att underlätta företagsstart och en expansion av befintliga småföretag genom en förstärkning av företagens soliditet. Efter prövning har regeringen funnit att ett temporärt system med riskkapitalavdrag för privatpersoner skall införas. Beredningsarbetet avseende systemets närmare utformning fortsätter och regeringen avser att lägga fram sitt förslag senare under våren 1995.

1.3 Åtgärder för att underlätta obeståndshanteringen i ärenden om statlig kreditgaranti för bostäder

Inledning

Som framgår av 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil. 13) har antalet s.k. skadeärenden hos Statens bostadskreditnämnd (BKN), dvs. fall där ersättning ur kreditgarantin kan komma att betalas ut, ökat mycket kraftigt under budgetåret 1993/94. Ersättningen belastar anslaget G 8. Statens bostadskreditnämnd: Garantiverksamhet. Företrädare för kreditgivarna, BKN och regeringskansliet har diskuterat problemet och hur man bör göra för att begränsa kreditförlusterna på garantilånen och därmed kostnaderna för garantigivningen.

Mot bakgrund av dessa överläggningar lägger regeringen nu fram förslag till åtgärder för att underlätta obeståndshanteringen i låneärenden där säkerheten utgörs av bl.a. en statlig kreditgaranti för ny- och ombyggnad av bostäder. Syftet är att begränsa kostnaderna för systemet.

Ändrade regler för garantiersättning

Regeringens förslag: Nuvarande krav på försäljning av den belånade fastigheten eller tomträtten för rätt till ersättning för kreditförluster på det garanterade lånet mjukas upp. Statens bostadskreditnämnd ges möjlighet att lämna ersättning för kreditförluster utan att kravet är uppfyllt. Villkoret för detta är att låntagaren är eller kan förväntas komma på obestånd och träffat avtal med långivare som innebär att kreditförlusterna blir lägre än de som kan förväntas uppstå vid en försäljning och det finns grundad anledning anta att låntagaren har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att fullgöra de åtaganden som följer av detta avtal.

Skälen för regeringens förslag: Hösten 1993 beslutade riksdagen (prop. 1993/94:76, bet. 1993/94:BoU6, rskr. 1993/94:115) om åtgärder för att stabilisera bostadskreditmarknaden. Beslutet avsåg bl.a. åtgärder i syfte att motverka obestånd hos ägare av bostadshus som byggts eller byggts om med statligt stöd. Dels togs den dittillsvarande kopplingen mellan lån och räntebidrag bort såvitt gällde äldre bostadslåneärenden. Dels infördes en särskild statlig kreditgaranti för lån på kreditmarknaden som lämnas som ett led i en ekonomisk rekonstruktion för att undvika obestånd hos ägare till sådana bostadshus som uppförts eller byggts om under senare år.

De av riksdagsbeslutet föranledda ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1994. Därefter har bostadsinstituten inlett en omfattande obeståndshantering i syfte att undvika att fastighetsägares betalningssvårigheter leder till konkurs. Obeståndshanteringen har hittills främst gällt bostadsrättsföreningar med hus byggda under senare år. Fr.o.m. år 1994

fram till utgången av februari 1995 har rekonstruerats 198 sådana föreningar med sammanlagt 5 300 lägenheter. Ytterligare 380 med sammanlagt 11 000 lägenheter är under genomgång.

Den pågående obeståndshanteringen är inriktad på att sänka kapitalkostnaderna till en nivå som man bedömer att fastighetsägaren långsiktigt bör kunna klara av. Detta sker genom ett ackordsliknande förfarande när det gäller lånen på fastigheten eller fastigheterna. Bedömningen görs med hänsyn till situationen på den lokala bostadsmarknaden vad gäller hyresuttag och efterfrågan nu och framöver. Förfarandet är anpassat till att det normalt finns två långivare som berörs, en bottenlånegivare och en topplånegivare (SBAB), och att fastighetens avkastningsvärde utan räntebidrag understiger bottenlånegivarens kapitalfordran.

Som framkommit vid överläggningarna mellan företrädare för bostadsinstituten, BKN och regeringskansliet har instituten inte ansett det möjligt att tillämpa samma förfarande, om säkerheten för topplånet utgörs av bl.a. den av BKN utfärdade kreditgarantin. Anledningen härtill är att garantin är utformad som en fyllnadsborgen. Ersättning lämnas då först sedan långivaren sökt betalning ur fastigheten - alltså realiserat panten för lånet. Ett ackordsförfarande där långivaren för att undvika pantrealisation efterger hela eller delar av det garanterade lånet skulle innebära att lånegarantin i dessa delar i praktiken blev utan värde för långivaren.

Vid överläggningarna aktualiserades mot denna bakgrund bl.a. följande åtgärd. Det bör öppnas en möjlighet för BKN att betala ut ersättning även utan föregående pantrealisation. Syftet med åtgärden bör vara att begränsa statens utgifter för ersättningar ur kreditgarantin i förhållande till vad som skulle bli fallet vid en pantrealisation. För att ersättningen skall kunna begränsas bör krävas dels att kapitalförlusten i det enskilda fallet kan antas bli mindre än vid pantrealisation, dels att kriterierna för ackordsförfarandet, i vilket BKN förväntas medverka, generellt sett utformas så att antalet ersättningsärenden inte ökar och inte heller rubbar ersättningsärendenas fördelning i tiden. BKN bör således medverka till ett ackord bara under förutsättning att låntagaren är eller kan förväntas komma på obestånd. Med obestånd avses här att låntagaren inte längre är i stånd att fullgöra sina åtaganden enligt låneavtalet. Vad gäller hyreshus bör därvid en grundläggande förutsättning för ackord vara att ägaren genom kapitaltillskott kan begränsa statens och/eller långivarens förluster. I fråga om bostadsrätter bör motsvarande förutsättning vara att bostadsrätterna inte under de närmaste åren har något värde och att bostadsrättshavare avsagt sig bostadsrätten eller att risken för avsägelser är uppenbar samt att de bostäder som berörs av avsägelserna inte går att hyra ut till kostnadstäckande hyror.

Vidare bör gälla att BKN medverkar bara i fråga om ackordsuppgörelser som innefattar kapitaleftergifter och/eller s.k. villkorslån. Med villkorslån avses att långivaren i syfte att rekonstruera lånebilden på fastigheten byter ut en del av fastighetslånen - i detta sammanhang en del av garantilånet - mot ett lån vars räntevillkor och återbetalning görs beroende av hur fastighetens ekonomi utvecklar sig framöver. Villkorslån som ersätter tidigare garantilån förutsätts bli finansierat genom den ersättning som BKN lämnar inom ramen för ackordet.

I förutsättningarna ingår också att fördelningen av förlusterna till följd av ackordet mellan staten och långivarna bör ske i relation till beräknade förluster på de olika lånen efter en exekutiv auktion av fastigheten. Dessutom ingår att om ackordet till följd härav omfattar kapitaleftergifter i fråga om underliggande lån utan kreditgaranti bör det därigenom frigjorda säkerhetsutrymmet ställas som ytterligare säkerhet för den återstående delen av garantilånet.

Regeringen anser för sin del att principen att den statliga kreditgarantin har formen av fyllnadsborgen bör upprätthållas. Både principiella och praktiska skäl talar för detta. En fyllnadsborgen är i sig tillräcklig för att staten skall tillförsäkra bostadsbyggandet en rimlig lånefinansiering. Den situation som nu har uppstått på bostadskreditmarknaden till följd av lågkonjunkturen och ränteutvecklingen är dock sådan att det får anses motiverat med ett undantag för att mildra effekterna. Ordningen för BKN:s medverkan i en ackordsliknande obeståndshantering för att undvika pantrealisationer som har diskuterats med företrädare för bostadsinstituten och BKN är enligt regeringens bedömning väl ägnad att begränsa de kreditförluster som ett obestånd hos låntagaren annars skulle leda till. Regeringen förordar att det öppnas en möjlighet för BKN att, i huvudsak enligt den beskivna ordningen, utge ersättning för kreditförluster på ett statsgaranterat lån även om fastigheten inte säljs. Ordningen innebär fördelar för alla berörda parter - för staten i form av minskad garantiersättning, för långivaren i form av lägre kreditförluster och för låntagaren i form av en möjlighet att få behålla fastigheten.

Förslaget innebär således att den nuvarande ordningen med garantiersättning först efter det att panten för garantilånet realiserats behålls men kompletteras med en möjlighet att utge ersättning även utan pantrealisation. Den alternativa möjligheten bör, som framgått i det föregående, vara förbehållen det fall där låntagare är eller kan förväntas komma på obestånd men där en uppgörelse har kunnat träffas mellan låntagare och långivare som bl.a. innebär att låntagaren åtar sig att svara för en större del av belåningen på fastigheten än den som skulle kvarstå efter en exekutiv försäljning. Vi vill i sammanhanget understryka vikten av att de bedömningar som här skall göras sker på rent affärsmässiga grunder. Låntagarens egen uppfattning om när obestånd föreligger får inte vara avgörande. Detsamma gäller låntagarens bedömningar av vilken kapitalkostnadsnivå som är rimlig i just dennes fall. De ackordsuppgörelser som BKN medverkar till får inte framstå som att staten via kreditgarantisystemet generellt ger vissa fastighetsägare gynnsammare kapitalkostnadsvillkor än vad andra får inom ramen för det statliga finansieringssystemet.

Vidare bör, som framgått, gälla att låntagaren kan bedömas ha ekonomiska förutsättningar att fullgöra sina nya åtaganden enligt det företedda avtalet. Med hänsyn till syftet med åtgärden - dvs. att begränsa förlusterna och därmed kostnaderna för garantin - är det viktigt att det görs en noggrann analys av de ekonomiska förutsättningarna i varje enskilt fall så att de insatser som beslutas ger ett bestående resultat.

Inom den sålunda angivna ramen bör det överlåtas på BKN att finna de lösningar i det enskilda fallet som bäst tillgodoser syftet med vårt förslag. Vi utgår dock från att nämnden vid tillämpningen av det föreslagna alter-

nativet bl.a. tydligt klargör för berörda långivare vilka analyser som krävs som underlag för att bedöma dels obeståndssituationen i varje enskilt fall, dels rekonstruktionsåtgärdens varaktighet. Nämnden måste förbehålla sig ett avgörande inflytande över dessa bedömningar i varje enskilt fall. Av vikt är också att det genom användandet av villkorslån så långt möjligt skapas förutsättningar att framdeles kunna återvinna de kreditförluster som följer av ett ackord. Vi utgår därför från att nämnden verkar för ackordsuppgörelser som omfattar villkorslån finansierade med garantiersättning och att låntagarens betalningar som avser villkorslån i förekommande fall delas mellan nämnden och långivaren i relation till respektives uppoffring vid ackordet. Vi utgår också från att nämnden verkar för att långivarens räntemarginaler på garantilån och bottenlån i förhållande till subventionsräntan för statliga räntebidrag är den lägsta möjliga för ett "friskt" lån så länge räntan på villkorslånet understiger övriga låneräntor.

Vad vi anfört om att överlåta åt BKN att finna de lösningar som i det enskilda fallet tillgodoser syftet med vårt förslag bör omfatta också frågan om vilka ärenden - gamla och nya - som generellt bör komma i fråga för den alternativa ersättningsmöjligheten. Eftersom det inte i nuläget går att på ett rimligt sätt förutse alla de situationer som kan uppkomma i praktiken där syftet med den alternativa ersättningsmöjligheten skulle kunna tillgodoses bör möjligheten att medverka till ackord inledningsvis inte begränsas till vissa ärenden. Samtidigt vill vi understryka att den alternativa ersättningsmöjligheten primärt är avsedd för ärenden i vilka kreditgaranti redan är utfärdad och särskilt de där garantin utfärdats inom ramen för 1992 års garantiregler, dvs. de ärenden där kreditgarantin gav utrymme för ett lån som till sin storlek och säkerhetsmässiga placering motsvarade bostadslånet enligt äldre regler. Vi förutsätter vad gäller nya garantilån att kreditprövningen sker på ett sådant sätt att insatser av det här diskuterade slaget inte blir nödvändiga.

Det får ankomma på regeringen att besluta om de ändringsbestämmelser som vårt förslag bör föranleda. Bestämmelserna bör träda i kraft snarast möjligt och senast den 1 juli 1995.

Ändrade regler för räntebidrag till vissa bostadsrättsföreningar

Regeringens förslag: För att ytterligare underlätta obeståndshanteringen i fråga om bostadsrättsföreningar med lån och bidrag för ny- eller ombyggnad enligt 1992 års regelsystem slopas gällande krav på att bidragsunderlaget inte får överstiga de lån föreningen tagit upp för ny- eller ombyggnaden.

Skälen för regeringens förslag: Vid överläggningar mellan företrädarna för bostadsinstituten, BKN och regeringskansliet har också framkommit att det behöver göras en ändring i räntebidragsreglerna för bostadsrättshus

som finansierats med lån och bidrag enligt 1992 års system för finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder, om kapitaleftergifterna i samband med det i det föregående föreslagna ackordsförfarandet skall bli effektivt.

1992 års regelsystem omfattar ny- eller ombyggnad av dels bostadshus som påbörjats före utgången av år 1991 men inte slutfinansierats förrän efter år 1991, dels bostadshus som påbörjats i huvudsak under år 1992. Huvudregeln när det gäller räntebidrag enligt detta system är att bidragets storlek beräknas med ledning av dels ett bidragsunderlag som motsvarar skälig faktisk produktionskostnad, dels en räntesats som Boverket fastställer på basis av marknadsräntan för bostadsobligationer med femårig löptid (den s.k. subventionsräntan). Räntebidrag enligt 1992 års regler lämnas alltså normalt oberoende av hur projektet faktiskt är lånefinansierat. För bostadsrätter har dock en koppling till den faktiska lånefinansieringen behållits på så sätt att bidragsunderlaget inte får överstiga de lån som bostadsrättsföreningen tagit upp för att finansiera den stödberättigande ny- eller ombyggnaden. Av detta följer bl.a. att om föreningen minskar sin låneskuld utöver normal amortering sänks också bidragsunderlaget lika mycket. Därmed blir också räntebidraget lägre. Föreningen är skyldig att uppge vilka lån den tagit upp för att finansiera det bidragsberättigade projektet, liksom att i god tid meddela senare förändringar i lånebilden. Bestämmelser om detta finns i förordningen (1991:1933) om statligt räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostäder.

Syftet med att införa särskilda regler för bostadsrätter var att hindra föreningen och dess medlemmar från att skaffa sig både räntebidrag och en skattesubvention genom att lägga huvuddelen av lånefinansieringen inom bidragsunderlaget för räntebidrag på medlemmarna och därmed flytta skattemässigt avdragsgilla räntekostnader från föreningen till medlemmarna. Även det räntebidragssystem som föregick 1992 års system fungerade på detta sätt. Minskade låntagaren sina räntebidragsberättigande lån utöver normal amortering, minskade räntebidraget. Som nämnts i det föregående togs denna koppling bort i äldre bostadslåneärenden den 1 januari 1994. Skälet var att underlätta obeståndshantering utom konkurs.

Samma skäl gör sig nu gällande såvitt avser bostadsrätter med bidrag enligt 1992 års regelsystem. Regeringen delar uppfattningen att kapitaleftergifter på lån som avser hus med statliga räntesubventioner kan bli effektiva bara om räntesubventionen inte påverkas av eftergiften. För att ytterligare underlätta för kreditgivare och utsatta bostadsrättsföreningar att tillsammans finna lösningar som innebär att konkurser kan undvikas förordar vi att bestämmelsen i 1992 års subventionssystem att bidragsunderlaget inte får överstiga föreningens lån för ny- eller ombyggnaden tas bort.

Vad vi nu har föreslagit innebär, om det godkänns, att de subventionsregler i 1992 års regelsystem som gäller för hyresrätter och egnahem utvidgas även till bostadsrätter. Ändringen medför att möjligheten öppnas för en förening och dess medlemmar att flytta räntekostnader från föreningen till medlemmarna. Vår bedömning är dock att utrymmet för sådana transaktioner i praktiken är mycket små under nuvarande förhållanden.

Vi har inhämtat att företrädare för berörda bostadsinstitut förklarat att instituten inte kommer att medverka lånemässigt till sådana upplägg. Vi utgår också från att BKN i samband med de ackord som nämnden medverkar till bevakar frågan. Vi vill dessutom erinra om att förslaget i denna del motsvarar den ändring som riksdagen tidigare beslutat i fråga om räntebidrag enligt äldre bestämmelser.

Det får ankomma på regeringen att besluta om de ändringar av räntebidragsreglerna som förslaget föranleder. Ändringen bör träda i kraft samtidigt med ändringen av reglerna för ersättning ur kreditgarantin, dvs. senast den 1 juli 1995.

Förslagens statsfinansiella konsekvenser

De statsfinansiella konsekvenserna av de föreslagna regeländringarna går inte att beräkna på förhand. Det är därför viktigt att snabbt följa upp och utvärdera om de i det föregående angivna målen för de aktualiserade regeländringarna kan uppnås i praktiken. För att möjliggöra en sådan utvärdering avser regeringen, om förslagen i det föregående godtas, att inledningsvis begränsa bemyndigandet för BKN att medverka i ackord upp till ett viss totalt garantibelopp samt att uppdra åt nämnden att så snart beloppet är utnyttjat lämna regeringen en redogörelse för dittills uppnådda resultat.

1.4 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner vad regeringen förordar om ändrade avkastningskrav och riktlinjer i övrigt för ALMI Företagspartner AB och Industri- och nyföretagarfonden (avsnitt 1.2.1 och 1.2.2),
2. bemyndigar regeringen att inom ram av 500 000 000 kr utfärda kreditgarantier för finansiering av utvecklingsverksamhet inom den civila flygmotorindustrin (avsnitt 1.2.3),
3. godkänner regeringens förslag om ändrade regler för garantiersättning (avsnitt 1.3),
4. godkänner regeringens förslag om ändrade regler för räntebidrag till vissa bostadsrättsföreningar (avsnitt 1.3).

2 Anslagsfrågor

A. Näringspolitik m.m.

A 1. Närings- och teknikutvecklingsverket: Förvaltningskostnader

I budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 har regeringen beräknat medelsbehovet för anslaget A 1. Närings- och teknikutvecklingsverket: Förvaltningskostnader till 295 967 000 kr.

EU-medlemsskapet innebär att Sverige får del av EU:s strukturfonder. Gemenskapens struktur- och regionalpolitik är komplement till den nationella regionalpolitiken, vilket innebär att bl.a. NUTEK:s uppgifter i den nationella politiken kvarstår.

De nya uppgifter som kommer att falla på NUTEK är dels uppgifter som hänger samman med att genomföra programmen för främst målen 2 och 6 samt vissa gemenskapsinitiativ, dels ansvaret för den ekonomi-administrativa samordningen av hela strukturfondsåterflödet gentemot EG-kommissionen.

Regeringen bedömer att NUTEK, för att klara sina tillkommande arbetsuppgifter enligt ovan, behöver en resursförstärkning uppgående till 7 000 000 kr för budgetåret 1995/96 varav 4 667 000 kr för perioden juli 1995 – juni 1996.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

under tolfte huvudtitelns ramanslag *Närings- och teknikutvecklingsverket: Förvaltningskostnader* för budgetåret 1995/96 anvisar 7 000 000 kr utöver vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 13.

A 3. Främjande av kvinnors företagande

I budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 har regeringen beräknat medelsbehovet för anslaget A 3. Främjande av kvinnors företagande till 200 000 000 kr.

Ett av målen inom näringspolitiken bör vara att få fler kvinnliga företagare och därmed bättre kunna utnyttja potentialen för tillväxt och utveckling. På sikt bör antalet kvinnliga företagare öka markant.

Riksdagen beslutade i juni 1994 att ett anslag på 50 miljoner kronor skulle tas upp på Näringsdepartementets huvudtitel för att bekosta lån till kvinnliga företagare. Medlen har disponerats av Industri- och nyföretagarfonden.

Som angavs i budgetpropositionen finns en betydande efterfrågan på lån till kvinnliga företagare. Nya arbetstillfällen skapas till en mycket låg kostnad för staten.

Genom en fortsatt verksamhet kan staten på ett effektivt sätt stödja företagande bland kvinnor. Nivån på verksamheten bör dock med

anledning av det svåra statsfinansiella läget och behovet att begränsa statens utgifter kunna vara något lägre för budgetåret 1995/96 än vad som angavs i budgetpropositionen. Regeringen förordar därför att 150 miljoner kronor anvisas för att finansiera verksamhet med lån till kvinnliga företagare. Detta innebär ett belopp som är 50 000 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil.13. ALMI Företagspartner AB:s regionala bolag bör enligt förslagen i budgetpropositionen besluta om lån i de enskilda fallen.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

under tolfte huvudtitelns reservationsanslag *Främjande av kvinnors företagande* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 50 000 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil.13.

A 4. Bidrag till tekniköverföring

I budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 redovisas förslag om att staten under en treårsperiod skall bygga upp ett nätverk för tekniköverföring bestående av specialister och förmedlare för att stärka kunskapsförsörjningen till små och medelstora företag. NUTEK avses få huvudansvaret för att bl.a. etablera samverkan mellan ett stort antal aktörer, såsom Patent- och registreringsverket, ALMI-bolagen, industriforskningsinstitut, högskolor och teknikcentra. Regeringen har föreslagit att 100 miljoner kronor anvisas för detta ändamål under ett nytt anslag, A 4. Bidrag till tekniköverföring.

Med anledning av det svåra statsfinansiella läget och behovet att begränsa statens utgifter föreslår regeringen nu ett belopp som är 50 000 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil.13.

Den föreslagna verksamheten bör kunna byggas upp i mindre skala och med lägre ambitionsnivå och ändå få till resultat att företagens förmåga till förnyelse kan stärkas.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

under tolfte huvudtitelns reservationsanslag *Bidrag till tekniköverföring* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 50 000 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil.13.

A 5. Investeringsfrämjande

I budgetpropositionen för budgetåret 1995/96 har regeringen beräknat medelsbehovet för anslaget A 5. Investeringsfrämjande till 97 500 000 kr.

Avsikten är att inrätta en ny statlig delegation för att genom information och kontakter verka för ökade utländska investeringar i Sverige. Delegationen får till uppgift att bl.a. upprätthålla en effektiv förmedlingsorganisation för att bistå vid enskilda investeringsprojekt, systematiskt informera tänkbara investerare i andra länder om förutsättningarna för att bygga upp verksamhet i Sverige samt samordna de insatser som görs av främst olika statliga och kommunala organ. Delegationens arbete skall vara konkret och målinriktat.

Regeringen avser att innevarande vecka besluta om direktiv för en särskild utredare med uppgift att se över hur den nya verksamheten bäst skall organiseras.

Med anledning av det svåra statsfinansiella läget och behovet att begränsa statens utgifter föreslår regeringen nu ett belopp som är 22 500 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil.13.

Regeringen bedömer det möjligt att den nya verksamheten kan behöva något mindre resurser än vad som angavs i budgetpropositionen eftersom delegationen är i ett uppbyggnadsskede under det första året.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

under tolfte huvudtitlens reservationsanslag *Investeringsfrämjande* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 22 500 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil.13.

G. Bygg- och bostadsväsendet

G 12. Bidrag till åtgärder mot radon i bostäder

Riksdagen har nyligen beslutat om anslag till bidrag till åtgärder mot radon i bostäder för budgetåret 1995/96 (prop. 1994/95:100 bil. 13, bet. 1994/95:BoU18, rskr. 1994/95:234). Riksdagen beslöt samtidigt, med hänvisning till vad Bostadsutskottet uttalat, att inte godkänna de i budgetpropositionen föreslagna förändringarna i fråga om reglerna för bidraget. Enligt utskottet borde frågan om radonbidragets utformning övervägas och belysas ytterligare och eventuella beslut om förändringar av villkoren för bidraget anstå tills senare i vår, i anslutning till att förslag förelåg om det aviserade programmet för att förbättra inomhusklimatet i bostäder och offentliga lokaler.

Mot bakgrund bl.a. av vad utskottet har uttalat avser regeringen att låta utvärdera statens och kommunernas olika insatser inom området och effektiviteten hos de åtgärder mot radon i byggnader för vilka stöd nu lämnas. För närvarande pågår exempelvis ett forskningsprojekt med stöd från Statens råd för byggnadsforskning som rör radonåtgärders beständighet. Vidare kan de omfattande upprustningsarbetena som stöds inom ramen för det i prop. 1994/95:218 redovisade investeringsprogrammet för

en förbättrad inomhusmiljö väntas få viss effekt även på förekomsten av radon i byggnader. Stödvillkoren för radonbidrag bör tills vidare hållas oförändrade i avvaktan på resultatet av denna utvärdering.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att ytterligare medel utöver vad riksdagen redan har beslutat inte behöver anvisas under detta anslag för budgetåret 1995/96.

G 13. Bidrag till förbättring av inomhusklimatet

Riksdagen har beslutat (prop. 1994/95:100 bil. 13, bet. 1994/95:BoU18, rskr. 1994/95:234) att för budgetåret 1995/96 anvisa ett reservationsanslag på 125 000 000 kr till Bidrag till förbättring av inomhusklimatet. Ur detta anslag skall bidrag kunna lämnas med 30 % av en skälig kostnad för förbättring av inomhusklimatet i skolor, daghem och andra byggnader, där barn och ungdomar vistas.

I prop. 1994/95:218 om en effektivare arbetsmarknadspolitik m.m. föreslår regeringen riksdagen att under tionde huvudtitelns anslag till arbetsmarknadspolitiska åtgärder beräkna särskilda medel om sammanlagt 2 miljarder kronor till ett investeringsprogram med syfte bl.a. att förbättra inomhusklimatet i bostäder och offentliga lokaler. Programmet tar särskilt sikte på lokaler där barn och ungdomar vistas. Detta program tillgodoser även det behov som är avsett att täckas genom anslaget G 13. Bidrag till förbättring av inomhusklimatet.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

upphäver riksdagens beslut (bet. 1994/95:BoU18, rskr 1994/95:234) att för budgetåret 1995/96 anvisa ett reservationsanslag till Bidrag till förbättring av inomhusklimatet.

3 Lagändring

Lagändring till följd av nytt namn på Styrelsen för teknisk ackreditering

Regeringen har den 16 februari 1995 beslutat att Styrelsen för teknisk ackreditering numera skall heta Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll. Eftersom myndighetens namn förekommer i lagen (1992:1119) om teknisk kontroll krävs följdändringar i lagen. Inom Näringsdepartementet har upprättats ett förslag till sådan ändring.

Den föreslagna ändringen är av sådan beskaffenhet att *Lagrådets* hörande skulle sakna betydelse.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen
antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1119) om teknisk kontroll

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1119) om teknisk kontroll att i 1, 4, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 23 och 24 §§ samt att i rubriken närmast före 14 § orden "Styrelsen för teknisk ackreditering" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll" i motsvarande form.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

Civildepartementet

Civildepartementet
(trettonde huvudtiteln)

Bakgrund

Regeringen redogör i avsnitt 5 i den reviderade finansplanen för den budgetförsvagning som har inträffat och behovet av åtgärder med anledning härav. Inom Civildepartementets område lägger regeringen nu fram förslag om utgiftsminskningar på 37,5 miljoner kronor för budgetåret 1995/96.

A. Länsstyrelserna m.m.

A 1. Länsstyrelserna m.m.

Riksdagen har genom beslut den 15 mars 1995 (bet. 1994/95:BoU12, rskr. 1994/95:213) godkänt inriktningen av de besparingsåtgärder som regeringen föreslagit vad gäller Länsstyrelserna m.m. Riksdagen har för budgetåret 1995/96 anvisat ett ramanslag på 2 686 773 000 kronor.

Regeringen föreslår i fråga om anslaget Länsstyrelserna m.m. en besparing för budgetåret 1995/96 på totalt ytterligare 24 600 000 kronor.

I anslutning till genomförandet av reformeringen av den regionala statliga förvaltningen den 1 juli 1991 anvisades medel till länsstyrelserna för en länsexpert på utbildningsområdet. Länsstyrelserna skall med utgångspunkt i sin kunskap om utbildningsväsendet i länet samt utbildningens effekter göra en väl förankrad analys av om utbudet är ändamålsenligt samt verka för att ändringar som behövs genomförs så att behoven tillgodoses. I arbetet ingår bl.a. att förse utbildningsanordnare med planeringsunderlag.

Av förordningen (1991:1121) med instruktion för Statens skolverk framgår att verket ansvarar för officiell statistik i enlighet med vad som anges i förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken. Verket har också en avdelning för insamling och sammanställning av basinformation. På motsvarande sätt får det nya högskoleverket i uppgift att ge ett allmänt underlag för planering och utveckling av högskolan i ett internationellt perspektiv (jfr prop 1994/95:165).

I en situation då besparingar måste göras bedömer regeringen att det planeringsunderlag som tas fram av de två centrala verken bör vara tillräckligt. Detta förslag innebär att 15 000 000 kronor av den totala besparingen på anslaget till länsstyrelserna kan uppnås. Resterande del av besparingskravet uppnås genom ytterligare rationaliseringar i verksamheten.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen
med ändring av riksdagens beslut (bet. 1994/95:BoU12, rskr. 1994/95:213) till *Länsstyrelserna m.m.* för budgetåret 1995/96 under trettonde huvudtiteln anvisar ett ramanslag på 2 662 173 000 kr.

B. Trossamfund m.m.

B 1. Stöd till trossamfund m.m.

Riksdagen har genom beslut den 15 mars 1995 (bet. 1994/95:KrU12, rskr. 1994/95:206) godkänt inriktningen av de besparingsåtgärder inom Civildepartementets verksamhetsområde fram t.o.m. år 1998 som regeringen förordat i propositionen 1994/95:100 (bil. 14) vad avser besparingar inom kulturutskottets beredningsområde. Riksdagen har vidare med bifall till regeringens förslag till Stöd till trossamfund m.m. för budgetåret 1995/96 anvisat ett reservationsanslag på 94 500 000 kronor.

Enligt regeringens förslag i budgetpropositionen skulle besparingarna under detta anslag för såväl budgetåret 1995/96 som budgetåren 1997 och 1998 huvudsakligen omfatta bidragen till lokaler. I fråga om verksamhetsbidraget beräknades endast mindre justeringar.

Regeringen föreslår i fråga om anslaget Stöd till trossamfund m.m. en besparing för budgetåret 1995/96 på ytterligare 3 300 000 kronor.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen
med ändring av riksdagens beslut (bet. 1994/95:KrU12, rskr. 1994/95:206) till *Stöd till trossamfund m.m.* för budgetåret 1995/96 under trettonde huvudtiteln anvisar ett reservationsanslag på 91 200 000 kr.

D. Ungdomsfrågor

D 2. Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet m.m.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen att riksdagen anvisar ett reservationsanslag till bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet m.m. på 174 303 000 kronor. Riksdagen har ännu inte behandlat anslaget.

Anslaget disponeras för statsbidrag till ungdomsorganisationer enligt förordningen (1994:641) om statsbidrag till ungdomsorganisationer samt för stöd till viss annan nationell och internationell ungdomsverksamhet.

Regeringen föreslår en ytterligare besparing för budgetåret 1995/96 på 3 200 000 kronor. Huvuddelen av besparingen bör ske inom ramen för statsbidragen till ungdomsorganisationerna.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

under trettonde huvudtitelns reservationsanslag *Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet m.m.* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 3 200 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 14.

E. Folkrörelse- och idrottsfrågor, kooperativa frågor m.m.

E 2. Stöd till kooperativ utveckling

Regeringen har i budgetpropositionen föreslagit att anslaget Stöd till kooperativ utveckling undantas besparingar under budgetåret 1995/96. Riksdagen har ännu inte behandlat förslaget. Mot bakgrund av vad regeringen inledningsvis anfört om det statsfinansiella läget bedömer regeringen det nödvändigt att minska anslaget med 1 000 000 kronor.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

under trettonde huvudtitelns reservationsanslag *Stöd till kooperativ utveckling* anvisar ett belopp som är 1 000 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 14.

E 4. Utveckling av ideell verksamhet

Regeringen har i budgetpropositionen föreslagit att riksdagen anvisar ett reservationsanslag Utveckling av ideell verksamhet på 23 700 000 kronor. Riksdagen har ännu inte behandlat förslaget. Regeringen finner det nödvändigt att göra ytterligare besparingar beträffande utvecklingsarbetet i föreningslivet med 1 000 000 kronor under budgetåret 1995/96.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

under trettonde huvudtitelns reservationsanslag *Utveckling av ideell verksamhet* anvisar ett belopp som är 1 000 000 kr lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 14.

E 6. Stöd till idrotten

Riksdagen har genom beslut den 7 mars 1995 (bet. 1994/95:KrU14, rskr. 1994/95:224) godkänt inriktningen av de besparingar som regeringen förordat i frågan om anslaget Stöd till idrotten. Regeringen föreslår riksdagen en ytterligare besparing för budgetåret 1995/96 på 4 400 000 kronor. Besparingen bör belasta verksamheter av gemensam natur inom idrotten.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

med ändring av riksdagens beslut (bet. 1994/95:KrU14, rskr. 1994/95:224) till *Stöd till idrotten* för budgetåret 1995/96 anvisar ett reservationsanslag på 787 860 000 kr.

Miljödepartementet

Miljödepartementet

(Fjortonde huvudtiteln)

A. Miljövård

A 1. Statens naturvårdsverk

Riksdagen har nyligen beslutat att anvisa 559 885 000 kronor under ramanslaget Statens naturvårdsverk för budgetåret 1995/96 (prop. 1994/95:100 bil. 15, bet. 1994/95:JoU14, rskr. 1994/95:257).

Statens naturvårdsverk disponerar innevarande budgetår 2 650 000 kronor för administration m.m. under anslaget A 6. Landskapsvårdande åtgärder. Anslaget upphör vid kommande budgetårsskifte. Insatser för landskapsvård kommer i stället att ske inom ramen för EU:s program för miljöersättningar till jordbruket under nionde huvudtiteln (Jordbruksdepartementet). Kostnader för administration m.m. ingår inte i de medel som beräknats för det nya miljöersättningsprogrammet utan skall bekostas av medlemsländerna själva. Genom miljöersättningsprogrammet kommer insatserna för landskapsvårdande åtgärder m.m. att bli mera omfattande än i dag. 4 800 000 kronor bör därför tillföras Naturvårdsverkets ramanslag för de kostnader som är förknippade med verkets arbetsuppgifter inom ramen för miljöersättningsprogrammet.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

med ändring av riksdagens beslut (prop. 1994/95:100 bil. 15, bet. 1994/95:JoU14, rskr. 1994/95:257) till *Statens naturvårdsverk* för budgetåret 1995/96 under fjortonde huvudtiteln anvisar ett ramanslag på 564 685 000 kr.

A 3. Bidrag till kalkningsverksamhet för sjöar och vattendrag

Riksdagen har nyligen beslutat att anvisa 240 miljoner kronor under reservationsanslaget Bidrag till kalkningsverksamhet för sjöar och vattendrag för budgetåret 1995/96 (prop. 1994/95:100 bil. 15, bet. 1994/95:JoU14, rskr. 1994/95:257). Mot bakgrund av det statsfinansiella läget föreslår regeringen att anslaget minskas med 30 miljoner kronor.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen
med ändring av riksdagens beslut (prop. 1994/95:100 bil. 15, bet. 1994/95:JoU14, rskr. 1994/95:257) till *Bidrag till kalkningsverksamhet för sjöar och vattendrag* för budgetåret 1995/96 under fjortonde huvudtiteln anvisar ett reservationsanslag på 210 000 000 kr.

A 5. Miljöforskning

Riksdagen har nyligen beslutat att anvisa 213 031 000 kronor under reservationsanslaget Miljöforskning för budgetåret 1995/96 (prop. 1994/95:100 bil. 15, bet. 1994/95:JoU14, rskr. 1994/95:257). Mot bakgrund av det statsfinansiella läget föreslår regeringen att anslaget minskas med 37,5 miljoner kronor.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen
med ändring av riksdagens beslut (prop. 1994/95:100 bil. 15, bet. 1994/95:JoU14, rskr. 1994/95:257) till *Miljöforskning* för budgetåret 1995/96 under fjortonde huvudtiteln anvisar ett reservationsanslag på 175 531 000 kr.

B. Kärnsäkerhet, strålskydd, m.m.

B 3. Statens kärnkraftinspektion: Kärnsäkerhetsforskning

I budgetpropositionen 1995 (prop. 1994/95:100 bil. 15) har regeringen föreslagit att riksdagen anvisar 95 939 000 kronor under ramanslaget Statens kärnkraftinspektion: Kärnsäkerhetsforskning för budgetåret 1995/96. Mot bakgrund av behovet av att minska de statliga utgifterna föreslår regeringen att anslaget minskas med 7,5 miljoner kronor.

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen
under fjortonde huvudtitelns ramanslag *Statens kärnkraftinspektion: Kärnsäkerhetsforskning* för budgetåret 1995/96 anvisar ett belopp som är 7 500 000 kronor lägre än vad som föreslagits i prop. 1994/95:100 bil. 15.

Innehållsförteckning

Innehåll

Propositionens huvudsakliga innehåll 1

Reviderat förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96 3

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1995 20

Bilagor:

Bilaga 1	Reviderad finansplan m.m.
Bilaga 1.1	Reviderad nationalbudget 1995
Bilaga 1.2	Utdrag ur Riksrevisionsverkets reviderade inkomstberäkningar för budgetåret 1995/96
Bilaga 1.3	Beräkningar för anslaget räntor på statsskulden, m.m. budgetåret 1995/96
Bilaga 1.4	Lagförslag
Bilaga 2	Statschefen och regeringen
Bilaga 3	Justitiedepartementet
Bilaga 4	Utrikesdepartementet
Bilaga 5	Socialdepartementet
Bilaga 6	Kommunikationsdepartementet
Bilaga 7	Finansdepartementet
Bilaga 8	Utbildningsdepartementet
Bilaga 9	Jordbruksdepartementet
Bilaga 10	Arbetsmarknadsdepartementet
Bilaga 11	Kulturdepartementet
Bilaga 12	Näringsdepartementet
Bilaga 13	Civildepartementet
Bilaga 14	Miljödepartementet